N° UNIVERSITÉ DE NANCY 1919-1920

# LE SÉQUESTRE ET LA LIQUIDATION DES BIENS DE SUJETS ENNEMIS EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

## THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT
POUR LE DOCTORAT SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

PAR


ANDRÉ PINOCHE

1re MENTION DE DROIT CIVIL (1909)
2e PRIX DE DROIT CIVIL — 2e PRIX DE DROIT CRIMINEL (1910)
CHIRURGIEN-DENTISTE
ANCIEN PRÉPARATEUR DE PROTHÈSE A LA FACULTÉ DE MÉDECINE
ANCIEN AIDE A LA CLINIQUE DENTAIRE DE L'HOPITAL CIVIL
1er PRIX DE FIN D'ÉTUDES DENTAIRES A LA FACULTÉ DE MÉDECINE


**Soutenue le 17 janvier 1920, à 16 heures, devant le jury d'examen.**

EXAMINATEURS DE LA THÈSE :
MM. CHRÉTIEN, professeur. . . *Président.*
MICHON, professeur. . . . *Suffragant.*
BROCARD, professeur . . . *Suffragant.*


BAR-LE-DUC
IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE
36, RUE ROUSSEAU, 36

1920

N° UNIVERSITÉ DE NANCY 1919-1920

# LE SÉQUESTRE ET LA LIQUIDATION DES BIENS DE SUJETS ENNEMIS EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

## THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT
POUR LE DOCTORAT SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

PAR

ANDRÉ PINOCHE

1re MENTION DE DROIT CIVIL (1909)
2e PRIX DE DROIT CIVIL — 2e PRIX DE DROIT CRIMINEL (1910)
CHIRURGIEN-DENTISTE
ANCIEN PRÉPARATEUR DE PROTHÈSE A LA FACULTÉ DE MÉDECINE
ANCIEN AIDE A LA CLINIQUE DENTAIRE DE L'HOPITAL CIVIL
1er PRIX DE FIN D'ÉTUDES DENTAIRES A LA FACULTÉ DE MÉDECINE

**Soutenue le 17 janvier 1920, à 16 heures, devant le jury d'examen.**

EXAMINATEURS DE LA THÈSE :
MM. CHRÉTIEN, professeur. . . *Président.*
MICHON, professeur. . . . *Suffragant.*
BROCARD, professeur . . . *Suffragant.*

BAR-LE-DUC
IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE
36, RUE ROUSSEAU, 36
—
1920

# FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

*Doyen :* M. GENY (✠ I).

*Doyen et professeur honoraire* : M. BINET (✠ I).

*Professeur honoraire :* M. MAY (✻, ✠ I).

MM. GARNIER (✠ I), professeur d'Économie politique.

GAVET (✠ I), professeur d'Histoire du Droit.

CHRÉTIEN (✠ I), professeur de Droit international public et privé.

GENY (✠ I), professeur de Droit civil.

MICHON (✠ I), professeur de Droit romain.

BROCARD (✠ I), professeur d'Économie politique et d'Histoire des Doctrines économiques.

ROLLAND, professeur de Droit administratif, chargé de cours près la Faculté de Droit de Paris.

SENN (✠ I), professeur de Droit romain.

MOREL (✠ A), professeur de Droit civil.

OUDINOT (✠ A), docteur en droit, chargé des fonctions d'agrégé et des cours de Procédure civile et de voies d'exécution.

SIMONNET (✠ I), docteur en droit, chargé des fonctions d'agrégé et des cours de Droit civil (capacité).

RENARD (✠ I), docteur en droit, chargé des fonctions d'agrégé et des cours de Droit criminel, de Droit administratif (doctorat) et de Droit public et administratif (capacité).

MELIN (✠ A), docteur en droit, chargé du cours de Science sociale.

BERTRAND (✠ I), secrétaire délégué.

---

*La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.*

# BIBLIOGRAPHIE

## 1° PÉRIODIQUES


Annuaire de l'Institut de droit international, tomes XI et XII.

Gazette des tribunaux.

Les lois nouvelles.

Le Temps.

L'Information (supplément économique et financier).

Journal du droit international privé. — Abréviation employée : Clunet ou Cl.

Journal officiel de la République française. — Abréviation : J. O.

Recueil périodique de Dalloz. — Abréviation : D.

Recueil périodique de Sirey. — Abréviation : S.

Revue de droit international et de législation comparée. — Abréviation : R. D. I.

Revue de droit international privé et de droit pénal international. — Abréviation : R. D. I. P.

Revue générale de droit international public. — R. G. D. I. P.

Revue trimestrielle de droit civil.


## 2° NON PÉRIODIQUES


Audinet (E.). — Le Séquestre des biens des sujets ennemis en France (Cl. 1917, p. 1601).

Barrault. — Les entreprises austro-allemandes constituées sous forme de sociétés françaises (R. D. I., 1916, p. 169).

Bertin. — Ordonnances sur requête, t. II, n° 1073.

Chrétien (A.). — Cours de droit international public (Faculté de Nancy, année 1913-1914. Cours de doctorat politique).

COURTOIS (G.). — De la condition des sujets ennemis devant les tribunaux français (Cl. 1915, p. 509).

DESPAGNET (F.). — Précis de droit international privé (5e édition).

DUPUIS. — Les théories anglaises sur le droit de la guerre en général (R. G. D. I. P., 1898, p. 96).

ECCARD (F.). — Biens et intérêts français en Allemagne et en Alsace-Lorraine pendant la guerre.

GOUGENHEIM (A.). — Nature juridique et politique du séquestre des biens appartenant aux sujets ennemis (Gazette des tribunaux, 3 juillet 1915).

HENRY (J.). — Le séquestre des biens allemands (R. D. I. P., 1915-1916, p. 457).

RAPISARDI-MIRABELLI. — La guerre italo-turque et le droit des gens (R. D. I. P., 1912, pp. 438 et s.).

REULOS (A.). — Manuel des séquestres, 1916.

Les Séquestres et la gestion des biens des sujets ennemis (Cl., 1917, p. 24).

SIGNOREL (J.). — Le statut des sujets ennemis, 1916.

VALÉRY (J.). — A propos de la condition des sujets ennemis devant les tribunaux français (Cl., 1915, p. 1009).

WAHL. — La législation de la guerre du 1er avril au 31 décembre 1917 (Revue trimestrielle de droit civil, 1917, n° 2, p. 589).

Le droit civil et commercial de la guerre, t. I et IV.

# INTRODUCTION

## LÉGITIMITÉ DU SÉQUESTRE. SES PREMIÈRES APPLICATIONS. SES ORIGINES

---

Le régime du séquestre est l'expression pratique du statut imposé pendant la guerre aux biens possédés en France par des sujets ennemis. Ce serait donc en fausser l'étude que de la réduire à une pure analyse de réglementation interne. Pour en établir l'origine et la légitimité, il faut s'élever aux principes les plus généraux du droit des gens, car cette opposition temporaire à l'exercice de la propriété ne se justifie que par sa filiation directe avec la conception même de la guerre [1].

La doctrine communément enseignée dans l'Europe continentale s'inspire d'un passage célèbre du « Contrat Social » [2] : « La guerre n'est point une relation d'homme à homme, mais une relation d'État à État, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes, ni même comme citoyens, mais comme soldats, non point comme membres de la patrie, mais comme ses défenseurs ».

(1) Sur cette conception, Cours précité de M. Chrétien, Étude sur les mesures prises par la Turquie au cours de la guerre italo-turque.

(2) Livre I, chap. IV.

Du principe ainsi posé dérive toute une série de conséquences auxquelles Rousseau ne songeait sans doute pas : la lutte se poursuit uniquement entre les forces militairement organisées des belligérants ; les particuliers, spectateurs impassibles de ces grandes manœuvres si sanglantes pourtant, n'en doivent souffrir ni dans leurs personnes, ni dans leurs biens qu'on déclare inviolables. Couverts d'un « pallium » de neutralisation, ils demeurent « hors la guerre » qui ne peut atteindre que les soldats et le domaine public. « Ainsi, ajoute-t-on, se réalisera peu à peu la civilisation de la lutte qui n'affectera plus désormais les non combattants ».

A cette thèse, s'oppose la théorie anglo-saxonne : « Y a-t-il une seule guerre où ces principes aient été respectés? Y en a-t-il une seule où ils puissent l'être, une guerre sans réquisitions, sans bombardements, et sans destructions? Pourquoi poser alors des principes dont la nature même du conflit est la négation la plus absolue?

« Certes, il s'agit avant tout d'une lutte d'État à État; il n'y a plus de guerre entre des particuliers ; mais les nations belligérantes ne sont pas des abstractions et la paix ne peut subsister entre leurs ressortissants qui deviennent ennemis : dans un conflit où se joue l'existence même du pays, chaque citoyen enlace étroitement son effort à ceux des combattants, que ce soit par la consécration de son travail aux productions de guerre, les charges de toute nature qu'il supporte ou la contribution spontanée de sa personne ou de ses biens. La dernière guerre en offre une illustration impressionnante, moins encore par les violences subies en région envahie que par l'union de tous dans le travail et le sacrifice.

« Ces souffrances, ajoute-t-on, sont non seulement inévitables, mais nécessaires : ce qui contraindra l'ennemi à s'incliner, c'est moins la défaite stratégique que ses conséquences immédiates : l'occupation du territoire, la désorganisation administrative, la gêne économique, la famine, qui briseront sa résistance morale. Seule, l'opinion publique, qui pèse sur les destinées du pays de toute la force de son contrôle et de

ses volontés, imposera une adhésion valable aux conditions du vainqueur.

« Mais reconnaître quelqu'un pour ennemi ne signifie nullement que toute violence soit permise contre lui. Les rapports des combattants eux-mêmes ne sont-ils pas soumis à des lois? Et les Conventions de la Haye ne limitent-elles pas strictement les droits de l'occupant sur le domaine public de l'adversaire?

« Pour soumettre celui-ci, on emploie la force, mais cet usage n'est légitime que s'il se proportionne à l'objectif des hostilités, le retour durable aux relations pacifiques. Pourquoi créer par le pillage et le meurtre des germes de haine qui provoqueront d'immédiates représailles, exalteront la résistance de l'adversaire en jetant entre peuples voisins d'éternels souvenirs de vengeance? L'exercice de la violence se conditionne et se limite sous la discipline étroite de la nécessité; la contrainte la plus légère est condamnable si elle est inutile ». L'école anglo-saxonne assure donc le respect dû à la personne et aux biens des sujets inoffensifs avec autant de force que la conception de J.-J. Rousseau; elle explique mieux qu'elle les modifications imposées au statut juridique des sujets ennemis; elle maintient celui-ci dans la mesure où il n'est pas incompatible avec l'objet de la lutte.

Les mesures prises contre les ressortissants de l'adversaire qui résident sur le territoire national se limiteront aux précautions qu'impose la sécurité publique : dans un pays partiellement envahi sera justifiée leur expulsion ou leur évacuation dans un centre éloigné du théâtre de la lutte.

Quant aux droits de propriété acquis par eux, on les respectera : ils sont nés antérieurement au conflit, sous la garantie des lois nationales, et leur maintien n'est pas incompatible avec le but et la conduite des hostilités. La confiscation serait d'ailleurs une mesure désastreuse : sans accroître les ressources économiques du pays, elle susciterait d'immédiates représailles et compromettrait à jamais son crédit. Elle est sans utilité, partant sans excuse.

Les Conventions de la Haye qui statuent sur les droits de l'occupant ne parlent pas de ceux du souverain territorial... Il n'en était nul besoin : aujourd'hui, le respect dû à la propriété s'étend, dans la guerre terrestre, à tous les droits légalement acquis.

Mais l'exercice de ces droits sera restreint et leur exécution suspendue pendant le cours des hostilités, comme susceptibles d'accroître les ressources ennemies. — Cette suspension s'imposait plus strictement encore dans une guerre où la rigueur du blocus changea le sort des armes et où les ressources individuelles contribuèrent si largement à la défense commune. L'argent est le nerf de la guerre ; les droits patrimoniaux lui sont assimilables ; pour en empêcher le passage à l'ennemi, tout belligérant peut interdire leur exercice aux sujets de l'adversaire, doubler cette suspension d'une saisie qui assurera l'immobilisation de ces biens et la léthargie de ces droits, sinon les intéressés s'aideront de la complexité des rapports économiques modernes pour se jouer de toute prohibition.

Le cadre restreint de cette étude ne comporte qu'une revue sommaire de la pratique internationale. Au XVII[e] siècle encore tous les biens de l'ennemi étaient « res hostiles » et sujets à confiscation, mais déjà Vattel, au XVIII[e] siècle, condamnait la confiscation des immeubles ; on saisissait leurs revenus, soit définitivement, soit en séquestre, et les meubles qu'on restituait généralement ensuite... La Convention et l'Empire ne procédèrent parfois à des confiscations que par mesure exceptionnelle de représailles. Mais le traité franco-anglais du 30 mai 1814 leva le séquestre établi depuis 1792 sur les fonds, revenus et créances des sujets des parties contractantes et accorda réparation du préjudice causé par la confiscation ou la dissipation des biens britanniques situés en France. Les relations internationales devenaient trop fréquentes et trop complexes pour que les mesures anciennes ne parussent intolérables. — La pratique moderne antérieure à 1914 en témoigne clairement sauf en ce qui con-

cerne la guerre maritime, soumise traditionnellement à un régime spécial.

Dès le début de la guerre gréco-turque (1897), le gouvernement hellénique annonça qu'il ne prendrait aucune mesure d'expulsion contre les Ottomans résidant sur son territoire. La Turquie procéda à des expulsions en masse des Grecs qui ne renonçaient pas à leur nationalité pour adopter la nationalité ottomane. — Une note du 2 mai 1897 obligeait les Hellènes, débiteurs du fisc ou des particuliers, à fournir avant leur départ des garanties suffisantes de solvabilité, leur interdisait la vente de tout immeuble, suspendait le cours des instances entamées par eux ou contre eux.

Lors de la guerre hispano-américaine, l'inviolabilité de la propriété privée fut respectée scrupuleusement, même en zone d'occupation. Il semble qu'aucun des belligérants n'ait modifié le statut des biens ennemis situés sur son territoire[1].

Au cours de la guerre sud-africaine, on annonça que les gouvernements de Prétoria et de Blœmfontein détruiraient sur leur territoire les exploitations aurifères des Compagnies anglaises. Une proclamation de Sir Milner en date du 20 mars 1900 déclara que « le gouvernement britannique considérerait comme nulles et non avenues toutes les aliénations de propriétés foncières, minières ou de chemins de fer dans les deux Républiques sud-africaines ainsi que les aliénations d'intérêts, les charges et servitudes que ces deux gouvernements pourront faire peser sur ces concessions ». Le lendemain, M. Chamberlain rendit les pouvoirs ennemis « personnellement responsables » des mesures prises contre les biens britanniques.

Craintes vaines d'ailleurs : les autorités transwaaliennes réquisitionnèrent avec promesse de remboursement l'or nécessaire aux besoins de la guerre et prirent toutes mesures utiles pour assurer l'exploitation et l'entretien des mines[2].

(1) *R. G. D. I. P.*, 1898, p. 810.
(2) *R. G. D. I. P.*, 1900, pp. 694 et s., et 1901, pp. 173 et s.

Lors du conflit avec le Japon, la Russie déclara par rescrit impérial du 27 février 1904[1] : « Les sujets japonais pourront, pendant la durée de la guerre, rester en Russie sous la protection des lois et vaquer à des occupations pacifiques. Sont exceptés les territoires relevant de la juridiction du lieutenant de l'Empereur en Extrême-Orient ».

Le Japon permit aux Russes de continuer à résider chez lui, mais les soumit à une surveillance spéciale et leur interdit tout changement de résidence.

Lors de la guerre de Tripolitaine, la Turquie édicta les restrictions suivantes : A partir du 16 septembre, jour de la déclaration de guerre, les Italiens ne pourront acheter des immeubles dans aucune partie de l'Empire... Comme cependant la nouvelle situation ne peut avoir d'effet rétroactif, ils pourront conserver les immeubles qu'ils avaient régulièrement acquis avant la guerre, les vendre et les transférer, soit définitivement, soit par vente à réméré et les louer »[2].

Le gouvernement turc suspendit le service des gages et pensions à de nombreux sujets de l'adversaire, séquestra les marchandises italiennes entreposées en douane ou sur les quais. A Salonique, les autorités ordonnèrent la fermeture des établissements italiens et, dans les principaux centres de l'Empire, la population constitua des comités de boycottage. Les coupons de titres de la Dette ottomane furent régulièrement payés[3].

Le 29 septembre 1911, l'Italie, en déclarant la guerre à la Turquie, annonça que les sujets ennemis pourraient résider dans le royaume sans craindre aucune atteinte à leurs personnes, à leurs propriétés et à leurs affaires.

Telle était la pratique internationale en août 1914 : elle se caractérisait par le rejet définitif de la confiscation et, sauf exception, par le respect témoigné à la propriété acquise

(1) *Cl.*, 1905, p. 477.

(2) Note verbale du 16 octobre 1911 (*R. G. D. I. P.*, 1913, pp. 243 et s.).

(3) Rapisardi Mirabelli : *La guerre italo-turque et le droit des gens* (*R. D. I. P.*, 1912, pp. 438 et s.).

avant l'ouverture des hostilités sur le territoire de l'adversaire. Seul, l'exercice des droits patrimoniaux pouvait être restreint ou suspendu dans la mesure où chaque belligérant le jugeait incompatible avec la conduite des hostilités ; mais, ces restrictions, on les jugeait trop sévèrement pour ne pas exiger qu'elles fussent rigoureusement proportionnées aux nécessités de la défense nationale.

Si la guerre de 1914-1918 n'introduit aucun principe nouveau, elle marque, il faut le reconnaître, une aggravation sévère des pratiques antérieures : on ne confisque pas les biens acquis par le sujet ennemi sur le territoire national, mais leur saisie est générale. Les principes antérieurement invoqués expliquent les mesures prises. Légitiment-ils pleinement la rigueur et l'étendue de leur application? Nous en doutons; mais chaque État appréciant souverainement les moyens susceptibles d'assurer sa conservation, nous n'aurons à juger ceux-ci qu'au point de vue purement juridique.

A ce point de vue du moins, c'est la combinaison de deux principes déjà exposés, le respect dû à la propriété privée et le droit de s'opposer à l'enrichissement de l'adversaire, qui fonde théoriquement la légitimité du séquestre français.

L'histoire de l'institution en est le plus clair témoignage.

### Les premières applications du séquestre.

Le 2 octobre 1914, le Président du tribunal civil du Havre ordonnait, à la requête du ministère public, la saisie-arrêt des marchandises entreposées par une maison allemande dans les magasins du port « attendu que cette mainmise constitue une mesure de sauvegarde de nature à empêcher qu'elles ne passent à l'étranger; que ces mesures purement conservatoires et provisoires ne sont pas de nature à porter atteinte aux intérêts de qui que ce soit ».

Le 8 octobre, une circulaire du Garde des Sceaux [1] signa-

(1) *J. O.*, 9 oct. 1914.

lait cette ordonnance comme étant « de nature à faire jurisprudence ». — Si la saisie-arrêt ne fut pas généralisée, ses motifs devinrent ceux de l'institution des séquestres.

Certes, dès le 24 août 1914, le Président du tribunal civil de Kotonou (Dahomey) préposait des administrateurs séquestres à la conservation des biens d'une entreprise allemande (1), mais il agissait à la requête d'un créancier, dans un intérêt purement privé. Sans doute aussi, certains tribunaux de commerce, dès l'ouverture des hostilités, avaient pourvu les maisons allemandes d'administrateurs provisoires, chargés d'en assurer la gestion au mieux des intérêts de tous; mais la circulaire ministérielle du 3 novembre 1914 (2) ne signale cette pratique que pour la condamner.

L'ordonnance du Président du tribunal du Havre était la première qui s'inspirât à la fois des intérêts de l'État et des intérêts privés. Elle s'autorisait du décret du 27 septembre 1914 qui édicte la prohibition et la nullité d'ordre public de tout commerce (art. 1) et de tout acte ou contrat (art. 2) passé « avec les sujets des Empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie ou les personnes y résidant ».

C'est à ce décret que l'unanimité des auteurs, des circulaires et décisions judiciaires attribue la paternité directe du séquestre. Cette opinion est trop absolue : le décret ne s'occupe nullement de la nouvelle institution, dont la première consécration parlementaire est la loi du 4 avril 1915 qui frappe des peines applicables au délit de commerce avec l'ennemi « le détournement des biens placés sous séquestre en vertu d'une décision de justice rendue sur réquisition du ministère public ».

D'ailleurs, le décret du 7 novembre 1915, bien qu'étendant aux Bulgares les dispositions du décret du 27 septembre, n'entraîne pas pour eux l'application du séquestre. Enfin, celui-ci frappe même les biens des non-commerçants

(1) *Cl.*, 1917, pp. 24 et s.
(2) *J. O.* du 4 novembre.

et, dans certains cas, se concilie avec la continuation de l'entreprise. En réalité, l'institution a une origine plus complexe et sa nécessité s'affirma dès les premiers jours de la guerre, comme conséquence des mesures prises contre la personne des sujets ennemis : il fallait pourvoir à la conservation de leurs biens ; c'est alors que les tribunaux consulaires effectuèrent des nominations à la requête des créanciers.

A ces raisons, le décret du 27 septembre ajouta les siennes : pour interdire à l'ennemi l'appréhension de ressources nouvelles, on songea à la saisie-arrêt.

Celle-ci était insuffisante. Rapidement s'était constituée l'idée que les biens ennemis formaient entre les mains du gouvernement un « otage économique » qui, au cours de la guerre et en vue des négociations futures, servirait de gage au pays; ce gage, les mesures simplement inhibitoires l'eussent, à la longue, fort compromis. — En outre, ne fallait-il pas satisfaire aux réclamations des créanciers français et à l'utilisation par la Défense nationale des instruments de production et des stocks accumulés chez nous par l'activité économique de l'Allemagne? La « saisie » devait se compléter parfois de « gestion » : on nomma des « administrateurs séquestres » (1).

## Origines traditionnelles du séquestre.

Le législateur se taisait, insensible à l'invitation que lui adressait le décret du 27 septembre : « Les dispositions du présent décret seront soumises à la ratification des Chambres ». — Le projet adopté le 11 mars 1915 par la Chambre fut modifié le 29 juillet 1915 au Sénat et la guerre s'est close avant la procédure de légitimation.

Alors se développa, au milieu d'une végétation luxuriante de circulaires du Garde des Sceaux, la formation toute prétorienne des séquestres.

(1) *J. O.*, 12 mars 1915. Déb. parl., p. 399.

Il lui fallait un berceau et un nom ; les articles 1956 et 1961 du Code civil les lui fournirent ; ils prévoient le dépôt ou séquestre d'une chose litigieuse entre les mains d'un tiers désigné par convention amiable ou ordonnance judiciaire.

Il y avait certes plus qu'une simple ressemblance entre les caractères respectifs du vieux séquestre du droit civil et le séquestre conservatoire des biens ennemis : on ne prévoyait qu'une guerre de courte durée et la garde de ceux-ci apparaissait alors dégagée des complications que suscita la prolongation des hostilités.

On ne s'accorde pas toutefois sur les termes de l'analogie. Les biens des austro-allemands pouvaient-ils être considérés comme choses « de possession litigieuse », aux termes de l'article 1956 du Code civil ? Certes, c'était un procès grandiose que celui qui se plaidait sur les champs de bataille, mais qui, par sa procédure, excluait toute assimilation avec les litiges privés.

Le séquestre était-il, selon l'expression d'une circulaire du Garde des Sceaux (1), semblable à l'administrateur nommé aux biens d'une succession vacante ou au patrimoine d'un absent? — Pas davantage : le curateur d'une succession vacante intervient dans des circonstances toutes différentes, et le sujet ennemi, qu'il soit fuyard ou interné, n'est pas un absent au sens juridique du mot, c'est-à-dire une personne dont on ne sait si elle est morte ou vivante. La discordance est grande, d'ailleurs, entre le régime des biens de l'absent, qui est l'avant-projet d'une liquidation successorale, et celui des biens du sujet ennemi (2).

Il semble donc qu'entre la vieille institution et la nouvelle il faille établir, non pas une filiation directe, mais une simple parenté, et que l'imprécision des analogies invoquées provienne de ce qu'on n'a pas assez distingué entre les situations des divers séquestres, les uns, simples conservateurs du patri-

(1) Circulaire du 16 octobre 1914, Reulos, p. 47.
(2) Gougenheim, art. préc.

moine ennemi, les autres, chargés d'assurer la continuation d'une exploitation dont l'arrêt brusque serait contraire aux intérêts de la collectivité.

Les premiers sont frères du séquestre nommé au contumax : tous deux, mandataires de justice et non représentants du séquestré, s'opposent à ce que la perception des revenus facilite la résistance de celui-ci; tous deux, enfin, peuvent, avec une autorisation spéciale, accorder des subsides à la famille intéressée.

Les seconds se rapprochent des administrateurs provisoires auxquels la pratique judiciaire a souvent recours : un avoué, un banquier, un commerçant tombe brusquement malade ou meurt : des intérêts multiples restent en souffrance. Il faut les protéger contre l'arrêt subit ou une direction imprudente. Le Président du tribunal désigne un administrateur séquestre chargé de la gestion jusqu'à ce qu'intervienne la réorganisation définitive.

L'institution est donc indubitablement conforme aux principes du droit français : la jurisprudence reconnaît que, les termes de l'article 1961 du Code civil n'étant pas limitatifs, le séquestre peut être ordonné toutes les fois qu'il présente un intérêt quelconque (1). Les pouvoirs du gardien des biens ennemis dépassent sans doute ceux du conservateur de choses litigieuses, mais uniquement parce que les magistrats, usant de leurs facultés traditionnelles, ont étendu ses attributions; les actes non conservatoires nécessitent d'ailleurs une autorisation spéciale. — En tout cas, la légalité de l'institution ne se discute plus depuis sa reconnaissance officielle par la loi précitée du 4 avril 1915 (a. 2) (2), mais le Code civil n'envisageait de telles mesures que comme passagères et exceptionnelles. Ici comme ailleurs, la situation était sans précédent par sa généralité et sa gravité, revêtant ainsi d'un caractère inédit la « législation », les « institutions de guerre ».

(1) Cass., 9 janvier 1893 et 21 février 1899, D. 1893 1.120 et 1899.1.245.
(2) Wahl, t. I, pp. 801 et s.

Celles-ci sont nées du droit antérieur, mais, grandies par les circonstances, elles ont réalisé la soudure des principes traditionnels aux nécessités du présent.

Cette originalité s'affirme avec une intensité particulière dans l'étude de l'institution du séquestre : outre que par nature, elle se développe sur les domaines respectifs du droit privé et du droit public, du droit interne et du droit international, elle montre, par la complexité des intérêts qu'elle régit, l'attitude prise par la jurisprudence devant des problèmes traditionnels dont les circonstances modifiaient la portée.

Ce qui accroît l'intérêt de cette étude, c'est que l'histoire des séquestres est celle d'une perpétuelle évolution : au début, c'est la simple saisie-arrêt, puis les règles se diversifient; à côté du séquestre conservatoire, apparaît le séquestre préposé à l'exploitation d'une entreprise d'intérêt public; la conservation se transforme souvent en liquidation partielle ou totale; les règles de gestion deviennent plus sévères, le contrôle plus étroit, les taxes mieux unifiées. Cette tâche d'élaboration, précipitée d'abord par des nécessités urgentes qui appellent circulaires sur circulaires, se stabilise ensuite, présentant parfois des reculs partiels, plus souvent des précisions nouvelles.

Il faut donc s'attacher moins à l'étude technique de l'institution qu'aux traits généraux par lesquels s'affirme en elle « le droit de la guerre » qu'à la solution des difficultés suscitées par son développement.

Après avoir déterminé aux biens de quelles personnes elle s'applique, il y a lieu d'examiner ses caractéristiques, d'apprécier son œuvre à la lumière des critiques qu'elle a suscitées et de fixer enfin le terme de son évolution.

# PREMIÈRE PARTIE

## LES INSTITUTIONS FRANÇAISES

# CHAPITRE I

## PERSONNES AUX BIENS DESQUELLES S'APPLIQUE LE SÉQUESTRE. BIENS SUSCEPTIBLES DE SÉQUESTRE

### SECTION I

#### Le principe.

Le séquestre ne frappe que les biens des personnes désignées par le décret du 27 septembre 1914 (art. 1), c'est-à-dire « les sujets des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie ou les personnes y résidant ». Il s'applique donc, soit à raison de la nationalité, soit à raison du domicile; et l'on conçoit comme très régulière en droit son extension aux biens d'un Français domicilié en Allemagne : l'idée directrice de l'institution n'est pas un vain désir de représailles, mais le très légitime souci d'enrayer tout accroissement des ressources ennemies.

Le séquestre ne s'applique ni aux droits des Bulgares, ni à ceux des Ottomans.

La situation juridique des premiers semble d'ailleurs peu cohérente : après quelques hésitations, le ministère de l'Intérieur a rapporté les mainmises prononcées contre eux; l'exemption est motivée : la majorité de l'élite, en Bulgarie, est française d'éducation et de cœur et nos intérêts dans ce pays excèdent de beaucoup l'importance des intérêts bulgares

en France. Mais, d'autre part, le décret du 7 novembre 1915, leur étendant les prohibitions du décret du 27 septembre 1914, les frappe d'une véritable mort civile... Nombre d'entre eux ont du reste obtenu un permis de séjour, ce qui accentue la contradiction.

Un jugement du tribunal de Commerce de la Seine (16 mars 1917) [1] indique une solution libérale de la difficulté, « attendu que la délivrance d'un permis de séjour à un étranger l'autorise... à poursuivre l'exécution des accords qu'il a pu, dans un but alimentaire, conclure avec des Français [2]... »

La logique est sauve en ce qui concerne les Ottomans que ne frappent ni la mesure du séquestre, ni les dispositions du décret. Ils peuvent donc contracter et commercer librement comme les Français eux-mêmes [3].

Les motifs de cette faveur, un communiqué officieux du 14 novembre 1914 [4] les expose en ces termes : « Il n'entre pas dans les intentions du gouvernement de la République de mettre en oubli l'amitié qui, à travers les siècles, a uni la France à l'Empire Ottoman, ni de ranger sans discussion au nombre de ses ennemis tous les sujets ottomans ».

Seule fut mise sous séquestre la succursale de la Banque Ottomane à Paris [5], véritable institution publique de l'adversaire. Les séquestres, nommés parmi les administrateurs de la Banque, eurent d'ailleurs les pouvoirs les plus larges pour en assurer le fonctionnement.....

Le domaine réservé aux séquestres, celui des intérêts austro-allemands, est le plus considérable, et pourtant les chiffres sont moins impressionnants qu'on ne le pense généralement. L'Allemagne, en effet, ne faisait guère de place-

(1) *R. D. I. P.*, 1918, p. 85.

(2) Voir aussi Trib. Seine (référés), 27 juin 1916, *R. D. I. P.*, 1916, p. 501.

(3) Trib. Seine (référés), 15 juin 1915, *Cl.*, 1915, p. 434.

(4) *Le Temps*, 14 novembre 1914.

(5) Trib. Seine (référés), 12 novembre 1914, *Cl.*, 1916, p. 257.

ments en France, son argent s'employant plus lucrativement chez elle. Tous les capitaux investis chez nous étaient des capitaux actifs, véritables instruments de travail, dont l'action s'étendait à toutes les manifestations de notre existence économique.

D'après la Mercuriale annuelle prononcée par M. l'avocat général Casabianca devant la Cour de Paris, le 4 octobre 1916, on comptait, pour le département de la Seine, 173 administrateurs pour 8.000 firmes; jusqu'au 31 mars 1916, 80.000 ordonnances avaient été rendues. Du 31 mars 1915 au 31 mars 1916, 61 millions avaient été déposés à la Caisse des Dépôts et Consignations, 35 millions répartis entre les créanciers. Douze magistrats du tribunal de la Seine étaient préposés à l'œuvre de surveillance (1).

## SECTION II

### Les exceptions.

De nombreuses exceptions furent admises en faveur de deux catégories bien différentes de sujets des Empires centraux : les uns, membres des nationalités opprimées énumérées par les Instructions ministérielles : Alsaciens-Lorrains, Polonais et Tchèques; les autres, Allemands auxquels leur attachement aux institutions françaises mérita cette faveur.

1° *Membres de nationalités opprimées.* — Leur situation a été surabondamment réglée par les circulaires de Chancellerie dont de nombreuses décisions de justice ont fixé les moindres modalités d'application. Aussi ne présente-t-elle qu'un intérêt doctrinal restreint. De ces circulaires des 13, 14, 16 octobre et 18 novembre 1914, 29 février et 11 mars 1916 (2) et de leurs multiples applications s'élèvent certaines règles directrices.

L'exemption du séquestre au titre des nationalités oppri-

(1) *Cl.*, 1918, p. 104.
(2) *J. O.*, 14 octobre 1914, 2 et 3 mars 1916, Reulos, p. 47.

mées constitue non un droit, mais une faveur dont l'opportunité est appréciée par le Président du tribunal. Aussi la seule qualité d'Alsacien-Lorrain, de Polonais ou de Tchèque ne suffit-elle pas [1]. Les intéressés doivent se montrer dignes de cette exemption, ce dont témoigne l'enquête ordonnée.

La délivrance d'un permis de séjour n'entraîne pas exemption de séquestre. Si ces demandes aboutissent à une mainlevée, celle-ci, à l'inverse de la mainlevée prononcée pour erreur sur la nationalité, n'implique nullement remboursement ou remise des frais [2]. La mainlevée peut être rapportée si l'attitude du bénéficiaire se modifie défavorablement [3].

2° *Sujets austro-allemands.* — La deuxième série d'exemptions se rapporte à certains Austro-Allemands. La circulaire ministérielle du 25 octobre 1914 [4] laisse aux magistrats toute liberté d'appréciation quant aux Austro-Allemands qui se seraient engagés dans la légion étrangère, auraient des fils sous nos drapeaux ou des enfants français, ou auraient épousé une Française [5].

La circulaire du 3 décembre 1914 [6] maintient le caractère exceptionnel de ces dérogations, mais en élargit généreusement les possibilités : « Vous ne considérerez pas comme strictement limitative l'énumération que j'ai donnée... Je compte en définitive sur votre clairvoyance pour discerner les exceptions qui peuvent être admises pour des raisons d'humanité ou de convenances ».

(1) En sens contraire, Wahl, t. I, p. 818, note 6.

(2) Voir les espèces citées par Troimaux, *Séquestres et séquestrés*, pp. 105 et s. — Trib. civ. de Marseille (référés), 24 mars 1915, D. 1915. 526. — Trib. civ. de la Seine (référé), 27 avril 1915, D. 15. 2. 77. — Paris, 23 octobre 1915, *Cl.*, 1915. 1153. — Trib. civ. de Mortain (référés), 6 septembre 1915 et Caen, 3 novembre 1915, *Cl.*, 1916, p. 1155. — Trib. civ. de la Seine (référés), 9 mai 1916, *Cl.*, 1916. — Paris, 9 mars 1916, *Cl.*, 1916, p. 982. — Trib. Toulouse, 30 mai 1917, *Cl.*, 1917, p. 1794.

(3) *Cl.*, 1916, p. 1271.

(4) Reulos, *op. cit.*, p. 53.

(5) Trib. Seine (référés), 2 et 26 décembre 1914, 14 mars 1916, *Cl.*, 1916, pp. 963-966-985.

(6) Reulos, *op. cit.*, p. 101.

Ces mêmes raisons, si elles n'entraînent pas exemption du séquestre, peuvent en réduire les effets jusqu'aux proportions d'une simple surveillance (1).

Le séquestre ne sera pas requis si, par leur modicité, les produits de l'entreprise ont un caractère strictement alimentaire. Il ne s'appliquera pas aux instruments de travail (2), ni aux sommes modestes, nécessaires à l'entretien d'une famille.

De cet enchevêtrement d'exceptions non limitativement prévues s'élève une conclusion générale que voilent parfois les termes impératifs de certaines circulaires : le séquestre est toujours une mesure essentiellement facultative dont le magistrat apprécie, en toute liberté de conscience, l'opportunité et les modalités d'application. Il importe d'insister sur cette considération, trop souvent méconnue, par laquelle se dessine un geste de modération.

## SECTION III

### Demandes en mainlevée pour fausse application du séquestre.

En face des exemptions ou mainlevées de faveur, se dresse la mainlevée demandée pour fausse application du séquestre : l'intéressé, déniant la nationalité ennemie qu'on lui aurait faussement attribuée, invoque, soit une nationalité neutre, soit même l' « heimatlosat », situation de celui qui, pour une cause quelconque, n'a plus ou n'a jamais eu de nationalité.

Ces réclamations furent généralement rejetées, les particularités de la législation allemande portant une suspicion générale sur les déclarations de ceux qui, originairement sujets de l'Empire, prétendent ne plus l'être. La loi du 1er juin 1870 (loi de la Confédération de l'Allemagne du

(1) Caen, 3 novembre 1915 (*Cl.*, 1915, p. 1155). Trib. civ. Seine (référés), 11 décembre 1917, *Cl.*, 1918, p. 718.

(2) Ordonn. référés Narbonne, 27 octobre 1914, S. 1916. 2. 14.

Nord étendue à tout l'Empire après sa création) n'admettait la perte de la nationalité que dans des cas très limitativement énumérés dont elle excluait tacitement l'acquisition d'une autre nationalité. La plus générale des causes prévues était un séjour interrompu de dix ans à l'étranger ; mais ce délai ne courait pas lorsque l'intéressé était muni d'un certificat d'indigénat ou, qu'ayant acquis une nationalité étrangère, il se faisait immatriculer au consulat allemand.

La loi du 22 juillet 1913, dite loi Delbrück, les renforça en offrant à tout Allemand la possibilité de concilier l'acquisition d'une nouvelle nationalité avec la conservation de l'ancienne. Par un encouragement aussi public, doublé d'une inscription discrète, l'émigré, tout en endossant le travesti commode d'une autre nationalité, gardait secrètement le sceau indélébile de la première patrie. La France répondit par la loi du 7 avril 1915, qui autorise le gouvernement à rapporter, par décret en Conseil d'État, les décrets portant naturalisation d'anciens sujets des puissances ennemies. La loi du 18 juin 1917 modifie la précédente : la déchéance peut être prononcée par jugement du tribunal civil sur requête du ministère public. Elle n'entraîne pas forcément l'application du séquestre : laisse-t-elle d'ailleurs le déchu « heimatlos » ou lui restitue-t-elle fictivement aux yeux de la loi française son ancienne nationalité ?

Nombre d'Allemands se prétendirent alors sujets d'un pays neutre. Le juge des référés, incompétent pour résoudre la question de nationalité, renvoyait les parties à se pourvoir devant le tribunal, quitte à lever provisoirement le séquestre ou à le maintenir selon la gravité des présomptions (1).

Les tribunaux saisis s'inspirèrent des principes suivants : Le séquestre est avant tout une mesure de sécurité dont l'application toute facultative dépend moins de la solution du problème purement juridique de la nationalité que de la force de la suspicion qui entoure l'origine et l'attitude de cer-

(1) Trib. Seine (référés), 9 mai 1916, p. 1273.

tains étrangers. Ainsi la mainmise ne nécessite-t-elle pas la preuve absolue de la nationalité ennemie de même qu'elle n'est pas fatalement déterminée par elle. Le magistrat l'ordonne dès que les circonstances établissent la nécessité d'une surveillance. La preuve suffisante peut donc résulter de simples présomptions telles que l'inscription d'une maison sur les « listes noires »(1). Tout ceci est dans la logique de l'institution dont le caractère conservatoire n'entraîne d'ailleurs aucun préjudice irréparable.

Le ministère public doit prouver la nationalité d'origine; mais il ne suffit pas que l'Allemand ait perdu celle-ci, qu'il soit dûment reconnu « heimatlos » (2); il faut qu'il en ait acquis une autre. C'est à l'intéressé qu'incombe d'ailleurs la preuve de ces deux circonstances (3).

On ne tiendra pas compte, par exemple, de la naturalisation attachée par la loi brésilienne au seul fait de la naissance(4); en pareil cas, c'est la loi d'origine qui règle la situation des personnes. Il faudra qu'une clause conventionnelle expresse ou une manifestation précise de volonté implique la perte définitive de la première nationalité (5).

Il faudra, d'ailleurs, justifier d'une acquisition intégrale de la nationalité neutre : la naturalisation au Canada, qui n'assimile le bénéficiaire au sujet anglais pour la jouissance des droits civils et politiques que dans l'intérieur de la colonie et ne fait pas acquérir la nationalité britannique, n'entraîne pas la perte de la qualité d'Allemand (6).

La cour mixte française de Shang-Haï (7) a même maintenu sous séquestre les biens d'un Allemand naturalisé américain,

(1) Trib. de Montpellier (référés), 29 mars 1917, *Cl.*, 1917, p. 1733.
(2) Trib. Seine (référés), 12 mai 1915 (1re chambre), 13 juillet 1915, *R. D. I. P.*, 1916, p. 67 et (référés), Reulos, *op. cit.*, p. 400.
(3) Bourges, 24 décembre 1915, *Cl.*, 1916, p. 974.
(4) Trib. Seine (référés), 1er février 1916, *Cl.*, 1916, p. 922.
(5) Trib. Seine (référés), 17 juillet 1917, *Cl.*, 1918, p. 238.
(6) Besançon, 26 juillet 1916, *R. D. I. P.*, 1917, p. 275.
(7) 29 novembre 1917, *Cl.* 1918, p. 742.

mais qui, ultérieurement, se fit enregistrer au Consulat général d'Allemagne, à Shang-Haï et, sans obtenir réintégration dans la nationalité d'origine, redevint protégé allemand.

On attachera une force toute particulière aux attestations des représentants autorisés de la nation neutre [1].

## SECTION IV

### Le séquestre en matière de sociétés.

Si complexe qu'il fût, l'examen de la nationalité des individus le céda souvent en difficulté à la détermination de celle des sociétés. Dans certains cas sans doute, la réponse fut simple : la prépondérance austro-allemande était de notoriété publique [2] ou bien les autorités d'un pays neutre intervenaient en faveur de la société menacée ; c'est ainsi que la nationalité suisse de la société Suchard fut officiellement attestée par le gouvernement fédéral [3], ce qui n'exclut nullement d'ailleurs la nomination d'un séquestre limité aux intérêts des actionnaires austro-allemands [4]. Parfois même, un pays allié traitait comme sienne l'entreprise suspectée [5].

La difficulté ne revêtit sa troublante complexité que dans les cas hybrides des sociétés dites « mixtes », à forme française, où les intérêts ennemis s'enlaçaient intimement aux autres.

Certes, d'après l'opinion traditionnelle, la nationalité d'une société est déterminée par la situation de son siège. Mais, en temps de paix, la question ne soulevait que de pures considérations de droit privé ou fiscal. Celles-ci se trouvaient débordées par l'ampleur et la gravité nouvelles du problème.

(1) Trib. Seine (référés), 7 novembre 1916 et (1re chambre) 17 juillet 1917, *Cl.*, 1917, p. 1444, et 1918, p. 238.

(2) Société des mines de Diélette, Troimaux, *op. cit.*, p. 10.

(3) Trib. Seine (référés), 16 octobre 1915, *Cl.*, 1917, p. 225.

(4) Trib. Seine (référés), 13 décembre 1915, Reulos, *op. cit.*, p. 361.

(5) Trib. Seine (référés), 25 juillet 1916, *Cl.*, 1917, p. 224.

Une grande société est un être puissant et actif; il faut se soucier moins du nom qu'elle porte et du pavillon qui la couvre, que des intérêts qu'elle personnifie, de la direction qui la contrôle et la régit, du but effectif de ses efforts et de la destination véritable de ses ressources. On ne s'en tiendra donc pas aux principes traditionnels, car le séquestre, mesure de sécurité publique, peut et doit être ordonné dès qu'il est nécessaire. Il faut dépouiller la fiction du droit privé, inopérante ici, pour découvrir la réalité « vivante et agissante (1) », ce qui, en bonne logique, signifie qu'on ne s'inquiète nullement de la nationalité juridique.

S'agit-il d'une association française de direction avec participation d'intérêts allemands ou au contraire d'une association essentiellement allemande avec minorité d'intérêts français? C'est là question de fait et de proportions.

Dans le premier cas, le séquestre sera partiel, limité aux parts ennemies, la gestion suivra librement son cours, soumise à une surveillance discrète qui assurera l'appréhension des bénéfices saisis (2). Dans le second cas, il sera général.

L'attitude primitivement adoptée à l'égard des sociétés « mixtes » fut extrêmement réservée. L'instruction ministérielle télégraphique du 25 octobre 1914 (3) en présente la formule : « Il suffira de requérir mise sous séquestre... de tous droits sociaux des associés allemands ou austro-hongrois; séquestre pourrait d'ailleurs être confié aux associés français, alliés ou neutres ».

Peu à peu les choses changèrent : les séquestres partiels, astreints déjà par leurs fonctions à l'examen des statuts et de la comptabilité, furent édifiés mieux encore par les livres personnels des séquestrés. Les renseignements venus de sour-

(1) Circulaire du Garde des Sceaux du 29 février 1916, *J. O.*, 12 mars 1916.

(2) Trib. de Toulouse (référés), 25 nov. 1914, *Cl.*, 1915, p. 428. Bourges, 24 nov. 1915, *Cl.*, 1916, p. 974. Trib. Seine (référés), 28 août 1915, *Cl.*, 1915, p. 673.

(3) Reulos, *op. cit.*, p. 51.

ces bien différentes se coordonnèrent autour de chaque dossier. On pénétra au cœur des choses... et beaucoup de mainmises, de partielles devinrent générales.

Au reste, les traditions furent courtoisement respectées; la société, française de nom, de forme et de domicile, mais allemande de fait, ne fut généralement pas considérée comme société ennemie, mais comme « personne interposée », émissaire de l'étranger près du commerce national (1). Mais cette notion d'une entreprise française qui ne peut faire un seul acte qui ne soit l'exercice d'une activité ennemie n'est-elle pas un peu trop subtile? Si c'est une maison française, pourquoi la mettre sous séquestre? Saisit on les biens du national qui a commercé avec l'ennemi?

Ne pourrait-on d'ailleurs la considérer comme allemande? L'Institut de droit international dans ses sessions d'Oxford, en 1880, et de Hambourg, en 1891, adopta la résolution suivante : « On doit considérer comme pays d'origine d'une société par actions le pays où a été établi » sans fraude « son siège social légal » (2); et la jurisprudence n'hésita jamais à annuler des sociétés dont la constitution à l'étranger n'avait d'autre objet que d'esquiver les dispositions de la loi nationale.

Mais quand une société doit-elle être considérée comme personne ennemie? Pure question de circonstances, dont la preuve incombe au ministère public. On ne peut en effet apprécier uniquement d'après le siège social : on a levé le séquestre d'une société établie en Autriche-Hongrie, mais formée de capitaux italiens (3).

En vain s'attachait-on exclusivement au nombre plus considérable des administrateurs et actionnaires austro-allemands, indice précis d'ailleurs, qu'on invoque souvent (4).

(1) Cass. requêtes, 20 juill. 1915, Rouen, 3 nov. 1915, *R. D. I. P.*, 1916, pp. 1261 et 244.

(2) Annuaire de l'Institut, tome XI, p. 71.

(3) *Cl.*, 1917, p. 225.

(4) Cass. (requêtes), 20 juillet 1905, D. 16. 1. 44. Paris, 7 juillet 1915 et 27 février 1917, *Cl.*, 1917, pp. 226 et 1457.

Mais la répartition des actions est trop changeante pour servir de critérium constant.

C'est ce dont témoigne l'ordonnance du Président du tribunal civil de la Seine du 28 décembre 1915 (1) : elle reconnaît comme belge la société « la Foraki » qui, sur douze administrateurs, comptait sept Allemands. La présence de ceux-ci, qui assurait le contrôle nécessité par l'importance de l'apport ennemi, ne gênait pas l'activité directrice des administrateurs belges. La lecture de cette ordonnance laisse une idée vivante de ce qu'est la société ennemie : c'est celle qui, par le sens profond de son activité, considérée dans ses procédés et son but, accomplit œuvre de personne ennemie (2).

Les éléments d'appréciation sont innombrables et changeants et leur importance respective se modifie dans chaque espèce ; il importe, après les avoir analysés, d'en reconstituer l'ensemble, pour rendre à la société sa physionomie véritable. Souvent même, l'examen de la comptabilité, la liste des administrateurs, ne fourniraient qu'une idée grossièrement inexacte si l'on ne s'attachait à l'histoire de l'entreprise, aux à-côtés du contrat principal : seul alors, un « procès de tendance » donnera la signification exacte de l'activité sociale (3).

La situation s'enchevêtre plus inextricablement encore, lorsque la société est la filiale d'une entreprise neutre, personne interposée. Tel est le cas de la « Société française de l'aluminium », filiale de la Société suisse de Neuhausen (4). Les capitaux et les administrateurs neutres de la première étaient fournis par la seconde, dont la majorité des actions était aux mains de citoyens suisses. Mais, la société française ayant procédé à des exportations suspectes, on

(1) *Cl.*, 1916, p. 610.

(2) Dans le même sens, Trib. Seine (référés), 5 mai 1916, *Cl.*, 1916, p. 1278.

(3) Trib. Seine (référé), 23 février et 29 mai 1916, *Cl.*, p. 1290. Paris, 25 février 1917. *Gaz. des trib.*, 25 avril 1917.

(4) Cour d'Aix, 19 mai 1915, *Cl.*, 1917, p. 1452.

acquit bientôt la preuve que la minorité allemande de l'entreprise suisse exerçait une influence majeure sur le sort de l'exploitation française. On apprécie donc ici encore, non d'après la nationalité présumée, mais d'après le sens de l'activité (1).

Parfois même, l'intrusion étrangère ne se révélera que par une disproportion manifeste entre la modicité du capital social et la puissance des moyens d'action (2) ou même une similitude de raison sociale avec une maison berlinoise (3). Dans certains cas enfin, on tiendra compte accessoirement du lieu où s'exerce l'activité industrielle ou commerciale de l'entreprise (4).

## SECTION V

### Biens susceptibles de séquestre.

Tous les biens et intérêts, qu'ils appartiennent directement ou par personne interposée à des Austro-Allemands, doivent être séquestrés. Il faut évidemment qu'ils soient à portée de l'appréhension judiciaire et situés sur notre territoire métropolitain ou colonial, soit même en pays de protectorat (5). Les pouvoirs du séquestre quant au recouvrement des créances du sujet ennemi ne seront pas en effet reconnus par les États neutres, car une telle saisie constitue une mesure de guerre économique (6).

On peut excepter de la mainmise les instruments de travail et les revenus modiques nécessaires à l'existence d'une famille (7). Le séquestre ne s'applique pas seulement aux

(1) Dans le même sens, Alger, 22 juillet 1915, *R. D. I. P.*, 1916, p. 40.
(2) Aix, 29 juillet 1915, *Cl.*, 1918, p. 277.
(3) Trib. Seine (référés), 26 février 1918, *Cl.*, 1918, p. 721.
(4) Trib. Seine (référés), 28 décembre 1915, *Cl.*, 1916, p. 610.
(5) Trib. Seine (référés), 5 mai 1916, *Cl.*, 1916, p. 1278.
(6) Trib. Monaco (référés), 24 mai 1917, *R. D. I. P.*, 1917, p. 602. — Trib. fédéral suisse, 7 avril 1916, *R. D. I. P.*, 1917, p. 338. — Trib. de Genève, 30 octobre 1917, *Cl.*, 1918, p. 765.
(7) V. même chapitre, section II, 2°.

biens dont l'Austro-Allemand est propriétaire, mais à ceux qu'il détient comme usufruitier ou gagiste. Au cas d'indivision entre lui et des sujets d'autre nationalité, on saisit exclusivement les parts ennemies. Les autres copropriétaires peuvent disposer librement de leurs droits, mais le partage exige une autorisation spéciale du magistrat.

Le séquestre s'applique également aux biens des États et établissements publics ennemis tels que les meubles et archives des ambassades ou les objets appartenant à la Chambre de commerce austro-hongroise à Paris [1].

(1) Trib. Seine (référés), *Cl.*, 1916, p. 1268.

# CHAPITRE III

## LES PROCÉDÉS EMPLOYÉS PAR LES AUSTRO-ALLEMANDS POUR SE DÉROBER A L'APPLICATION DU SÉQUESTRE. LES MOYENS D'INFORMATION

---

### SECTION I

#### Les fraudes.

La mainmise du séquestre, frappant de paralysie l'activité économique des Austro-Allemands, cette activité se consacra dès lors à tourner les prohibitions édictées.

Dans un geste généreux, les circulaires ministérielles proclamaient l'exemption des sujets de nationalités opprimées : de tous côtés se levèrent des Alsaciens-Lorrains, des Tchèques et des Polonais entre lesquels le tri fut souvent délicat. Nombre de ceux qui ne pouvaient se couvrir du « pallium » des races opprimées invoquèrent celui de la nationalité neutre. L'accueil réservé par la jurisprudence à ces diverses requêtes a été examiné (1).

En matière de société commerciale, l'enjeu était plus considérable et la technique des combinaisons financières ouvrait nombreuses les portes de secours. Le procédé de la filiale française d'une société allemande étant trop apparent,

(1) Chapitre II, section III.

on recourut à l'interposition d'une entreprise neutre [1]. Ce système, teinté d'une nuance quelque peu frauduleuse, se retrouve dans l'affaire de la « Société des charbons, cokes et briquettes de Marseille » où la majorité des actions n'appartenait que fictivement aux administrateurs français [2].

Plus subtil est le procédé des propriétaires de la « Parfumerie du quai d'Orsay » qui alléguaient une liquidation amiable effectuée à Amsterdam le 6 novembre, par rachat des intérêts allemands. L'examen de la comptabilité démentant cette assertion, le Président du tribunal de la Seine ordonna liquidation de l'entreprise comme seul moyen de permettre au séquestre d'appréhender la part ennemie. Cette décision, juridiquement discutable, fut confirmée pour des considérations d'espèce par arrêt du 7 avril 1916 [3].

La circulaire du président Monier du 25 novembre 1914 [4] signale le procédé de certaines maisons allemandes : elles cèdent leurs créances françaises à une banque neutre qui invite le débiteur à payer au crédit du compte possédé par elle dans un de nos établissements de crédit. Tel est encore l'endossement à un commerçant français, par l'intermédiaire d'un neutre, du connaissement relatif à des marchandises entreposées en France par un ennemi.

Le représentant suisse d'une fabrique allemande de machines agricoles tenta même de négocier avec le séquestre de la succursale parisienne [5]. Mais une instruction circulaire du Président du tribunal de la Seine du 28 février 1916 recommande aux séquestres d'éviter toute négociation avec des tiers suspects [6]. Il leur est toutefois permis d'accepter des sujets allemands ou de leurs mandataires les sommes nécessaires pour désintéresser les créanciers et éviter ainsi une liquidation.

(1) Chapitre II, section IV.
(2) Troimaux, *op. cit.*, p. 139.
(3) *Cl.*, 1916, p. 1280.
(4) Lois Nouvelles, 1915. 3. 92.
(5) Troimaux, *op. cit.*, p. 138.
(6) Reulos, *op. cit.*, p. 135.

## SECTION II

### Les moyens d'information.

Les obstacles rencontrés par l'application générale du séquestre procèdent tous du manque de renseignements sur la composition de l'actif austro-allemand; sauf dans les cas nettement accusés où la rumeur publique guidait parfois les investigations judiciaires, beaucoup d'intérêts allemands se laissaient ignorer. Il fallait rendre leur déclaration obligatoire pour les détenteurs eux-mêmes : tel fut l'objet de la loi trop tardive du 22 janvier 1916; l'Angleterre avait adopté le principe dès le 27 septembre 1914, l'Allemagne le 7 octobre 1915.

On ne s'était élevé jusqu'à lui que par une pente très douce : ce fut d'abord une mobilisation générale des efforts administratifs et des bonnes volontés privées. La circulaire du Garde des Sceaux du 13 octobre 1914 (1) invite les magistrats à recevoir tous renseignements utiles de la part des administrations publiques, des Chambres de commerce et des groupements commerciaux, industriels et agricoles. Puis ce fut la nomination de séquestres généraux des biens austro-allemands déposés dans les divers établissements publics ou privés, la recommandation faite aux séquestres de rechercher avec soin tous les éléments d'actif (2) et enfin la loi du 22 janvier 1916.

Ce serait méconnaître le caractère essentiel de celle-ci que de la considérer comme une simple mesure destinée à assurer l'application intégrale du décret du 27 septembre 1914. — Son but, plus général, est l'établissement d'une statistique complète de ce que son rapporteur appelle « l'emprise ennemie » : aussi ne s'applique-t-elle pas seulement aux biens détenus sur le territoire, mais encore aux ententes

(1) D. 1914. 4. 97.
(2) Circulaires des 27 oct. 1914 et 6 mars 1915. Reulos, pp. 54 et 187.

d'ordre économique entre personnes résidant en France et sujets ennemis et aux participations de ceux-ci dans nos entreprises.

Est obligatoire la déclaration de tous leurs biens, droits et intérêts non encore séquestrés, quels qu'ils soient.

Il s'agit d'une loi de police qui oblige tous ceux qui résident sur le territoire national, fussent-ils neutres, et en particulier les individus ou collectivités détenteurs de biens, les dépositaires ou débiteurs à un titre quelconque et les propriétaires ennemis eux-mêmes. Le déclarant pourra, sur sa demande, être constitué séquestre des biens détenus par lui (1).

Aux termes de l'art. 3, les déclarations sont reçues, sous obligation du secret professionnel, par le Procureur de la République compétent ou les officiers auxiliaires de police judiciaire désignés par lui.

Toute infraction volontaire aux prescriptions édictées est passible d'un emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de 500 à 20.000 francs ou de l'une de ces peines seulement (art. 4).

Le décret du 28 février 1916 (2) règle l'exécution de la loi et prévoit pour les déclarations un délai de quinze jours que le procureur de la République pourra proroger pour des motifs graves. — La circulaire du Garde des Sceaux du 29 février 1916 (3) est un commentaire parfait de ces dispositions.

## SECTION III

### La répression.

La loi du 4 avril 1915 (art. 2) frappe quiconque aura détourné ou recélé, fait détourner ou receler des biens appartenant à des sujets d'une puissance ennemie et placés

(1) Voir au chap. VI la nature et les conditions de cette nomination.
(2) *J. O.*, 2 mars 1916.
(3) *J. O.*, 2 mars 1916.

sous séquestre, en vertu d'une décision de justice rendue sur réquisition du ministère public, « d'un emprisonnement de un à cinq ans et d'une amende de 500 à 20.000 francs ou de l'une de ces peines seulement » .... « Le tribunal pourra prononcer la privation décennale de tout ou partie des droits civiques et politiques » et appliquer l'art. 463 du Code pénal (art. 3 et 4) (1).

Les principes généraux et les termes « détourner ou receler » impliquent comme élément constitutif du délit la mauvaise foi, dans l'appréciation de laquelle l'existence ou l'omission d'une publication de la mainmise à l'*Officiel* n'intervient pas à titre de présomption légale. Pour qu'il y ait infraction, il faut que la mise sous séquestre soit régulière et, conformément aux dispositions limitatives de l'art. 2, rendue « sur réquisition du ministère public ». Il faut aussi qu'il s'agisse des biens « appartenant à des sujets d'une puissance ennemie » : une mainlevée prononcée pour erreur sur la nationalité effacerait rétroactivement l'inculpation; au détournement (2), on assimile la dissimulation partielle de l'actif lors de la prise en charge du séquestre (3).

## SECTION IV

### L'intervention des syndicats.

La circulaire du 13 octobre 1914 (4) fait appel aux renseignements fournis par les syndicats professionnels. Le rôle de ceux-ci, dépassant les limites prévues, s'est manifesté par une intervention constante dans l'œuvre des séquestres.

Un arrêt célèbre de la Cour de cassation (5) déclare leur intervention recevable en justice, à la double condition qu'elle tende à la défense des intérêts économiques de la profession,

(1) Chap. IV, section I, § 1.
(2) Trib. corr. Seine, 19 juill. 1915, *Cl.*, 1916, p. 604.
(3) Cons. de guerre de Paris, 25 oct. 1915, *Cl.*, 1915, p. 1103.
(4) D. 1914. 4. 97.
(5) Chambres réunies, 5 avr. 1913, D. P. 1914. 1. 65.

envisagée dans son ensemble, et que le préjudice invoqué soit la conséquence certaine, immédiate et directe du fait dommageable. Or le gage économique constitué par les stocks allemands était trop considérable pour que l'administration du séquestre ne parût légitimer l'intervention constante des syndicats intéressés. Bien que le domaine de cette intervention excède les limites de l'information pure, il importe d'en fixer dès à présent les traits principaux.

La réquisition de mise sous séquestre est l'apanage exclusif du ministère public ; mais le rôle syndical reprend ses droits lorsqu'il s'agit de s'opposer à la demande en main-levée présentée par le séquestré ou des tiers intervenants. L'intérêt qu'attache la corporation à la suppression d'un concurrent est évident. Suffit-il pour légitimer l'opposition ? Oui, a répondu la Cour de cassation, confirmant un arrêt de la Cour de Lyon (1) ; par contre l'ordonnance du président du tribunal de la Seine du 20 juillet 1917 (*Cl.*, 1917, p. 701) rejette une requête qui s'inspire d'intérêts trop visiblement particuliers.

L'intervention des syndicats fut surtout provoquée par la liquidation de certains stocks ennemis. On apprécia conformément au droit commun la valeur de l'intérêt collectif lésé et la légitimité des mesures prises. C'est ainsi que l'ordonnance du président Monier, en date du 28 mars 1916 (*Cl.*, 1916, p. 987), rejette une intervention syndicale, inspirée de considérations purement égoïstes.

Au contraire sera rapportée par la Cour de Paris (2), sur requête de la Chambre syndicale du papier, l'ordonnance autorisant le séquestre de la maison Faber à réaliser un stock considérable de marchandises ; l'intérêt syndical était indiscutable, les produits à liquider non sujets à dépérissement et l'actif de beaucoup supérieur au passif.

(1) Cass., 20 juillet 1915, *Cl.*, 1915, p. 1165.
(2) 22 mars 1915, *Cl.*, 1915, p. 664.

# CHAPITRE IV

## LA NOMINATION DES SÉQUESTRES

### SECTION I

#### Classification des séquestres en séquestres judiciaires, légaux et administratifs.

1° *Le séquestre judiciaire.* — Le séquestre étant une vieille organisation de droit commun, l'organisation en incombait au pouvoir judiciaire. En vertu du pouvoir général de juridiction que lui confère le décret du 30 mars 1808 (art. 3), c'est au Président du tribunal civil qu'appartient la nomination du séquestre.

Mais, tandis qu'en matière de droit privé il agit presque toujours à la requête des intéressés, ici les particuliers sont exclus et l'initiative reste au Parquet. C'est en application du droit commun que le Parquet requiert la nomination du séquestre [1] : la Cour de cassation, modifiant un peu avant la guerre l'interprétation antérieure, admet son intervention d'office toutes les fois que l'ordre public est intéressé [2]. Ce droit, la loi du 4 avril 1915 qui réprime le com-

(1) Wahl, *op. cit.*, t. I, pp. 847 et s.

(2) Cass. civile, 17 janvier 1913, S. 14. 1. 153. Voir aussi, Besançon, 13 février 1917, D. 17. 2. 44.

merce avec l'ennemi, le reconnaît d'ailleurs formellement; mais c'est par une assimilation critiquable entre deux situations très dissemblables que certains tribunaux le fondent sur l'article 114 du Code civil qui charge le ministère public de veiller aux intérêts des personnes absentes (1).

Dans une matière où le libre jeu des intérêts privés eût abouti par voie d'exécution individuelle à la dissipation du gage ennemi, il importait que l'intérêt public eût barre sur eux. La circulaire du Garde des Sceaux du 3 novembre 1914 (D. 1915. 4. 32) le dit expressément : « Il m'a paru que l'initiative des mesures judiciaires ne doit pas être abandonnée aux intérêts privés » ; c'est au nom de l'intérêt général « et par l'organe de ses représentants, les magistrats du ministère public, qu'il convient qu'elles soient requises ».

Les réquisitions sont obligatoires et, bien que certains auteurs (Wahl, t. I, p. 851) soutiennent la validité d'une mainmise prononcée d'office par le magistrat, cette solution semble contraire à l'esprit de la loi du 4 avril 1915 (al. 2).

L'ordonnance du président est motivée; hors les cas où la nationalité ennemie est de notoriété publique, la nomination des séquestres ne s'effectua, en effet, qu'après une enquête parfois délicate de la police judiciaire. Le président peut rejeter les conclusions du ministère public qui, de son côté, peut déférer l'ordonnance à la Cour d'appel, car nous sommes ici en matière d'ordre public (loi du 20 avr. 1810, al. 46).

La procédure de nomination n'est pas contradictoire et cela en raison, non seulement de son caractère purement gracieux, mais aussi de l'absence presque constante de l'intéressé. Si l'on interroge parfois celui-ci, c'est à titre purement facultatif, pour compléter l'enquête préparatoire. La mainmise une fois ordonnée peut être restreinte, étendue ou levée par ordonnance sur requête (2).

(1) Alger, 22 juillet 1915, *Gaz. trib.*, 10 septembre 1915.

(2) Seine (référés), 27 avril 1915 et 23 mai 1916, *Cl.*, 1916, p. 1290 et D. 1915. 2. 277.

Au premier rang des recours ouverts contre elle figure celui du séquestré, introduit par une requête adressée au Président ou au ministère public. Bien qu'au dire de certains auteurs (Wahl, t. I, p. 856), la procédure n'apparaisse pas alors comme contradictoire, il semble que la nature des intérêts mis en jeu, nécessite la présence du Procureur. Celui-ci ne figurera pas toujours comme adversaire du réclamant, parfois même il prendra l'initiative de la requête; mais son avis précédera aussi utilement la mainlevée que la mainmise. Telle est, du reste, la pratique suivie devant le tribunal de la Seine [1]; parfois même on assigne le séquestre lui-même qui, simple mandataire de justice, n'a pourtant rien à faire ici.

On admet aussi les tiers intéressés à faire ce qu'on appelle improprement « opposition » à l'ordonnance de nomination ou à intervenir dans la procédure de mainlevée : en fait, les syndicats surtout ont usé et abusé de ce moyen d'empêcher la réapparition d'un concurrent (V. chap. III, sect. IV). Les circulaires ministérielles des 4 et 5 décembre 1914 (Reulos, pp. 103 et 112) prescrivent, l'une, notification de la liste des maisons séquestrées aux Chambres de commerce du ressort l'autre, son insertion à l'*Officiel*. La publicité, dépourvue d'effet juridique, constitue un simple moyen d'avertir les tiers. Son omission ne limite nullement les effets de l'ordonnance.

2° *Séquestres légaux*. — Le séquestre est donc en principe essentiellement judiciaire. Il convient toutefois de se demander si, malgré la généralité de cette règle, il n'existe pas des séquestres « légaux ».

Telle semble être en effet, la situation des séquestres nommés en application de la loi du 22 janvier 1916, relative à la déclaration obligatoire des biens ennemis. Les déclarants « seront sur leur demande, à moins de circonstances spéciales qui motiveraient une décision contraire rendue sur réquisition

(1) Référés, 28 décembre 1915, *Cl.*, 1916, p. 610.

du Ministère public par le Président du tribunal civil, considérés comme séquestres de ces biens » (art. 2). Et l'article 6 du décret du 28 février 1916 précise le caractère légal de cette nomination : le Ministère public « conclura, au cas où le déclarant en aura fait la demande, à ce que la qualité de séquestre soit reconnue à ce dernier par application de l'art. 2 de la loi du 22 janvier 1916... L'ordonnance... donnera acte au déclarant de sa demande ».

La forme est toujours judiciaire, mais la loi désigne le séquestre. Si les conditions requises sont réalisées, c'est-à-dire si le déclarant, français, « tire sa qualité de détenteur ou de débiteur d'un contrat antérieur à la déclaration de guerre » (art. 2 du décret précité), l'ordonnance se bornera à donner acte de sa nomination. Il y a bien là un séquestre non pas « judiciaire », mais « légal ».

Sa candidature sera toutefois écartée si le ministère public relève contre lui des motifs d'exclusion, qu'il s'agisse d'insolvabilité, d'antécédents douteux, ou même de l'existence d'un séquestre antérieurement nommé. A la différence du mandataire de justice, le détenteur légal n'a droit à aucune rémunération, la garde lui étant confiée par mesure de modération et d'économie. Il peut d'ailleurs, une fois nommé, solliciter sa décharge par l'organe du ministère public, qui provoquera son remplacement.

3° *Le séquestre administratif.* — A côté de ces formes voisines du séquestre, s'en présente une troisième, le « séquestre administratif ». Déjà le décret du 27 septembre 1914, en réservant le cas des sociétés austro-allemandes d'assurances sur la vie ou contre les accidents du travail, annonçait le décret du 29 septembre 1914. Celui-ci, outre qu'il retire l'approbation accordée à ces entreprises, déclare qu' « en vue de sauvegarder les intérêts des assurés, plusieurs administrateurs séquestres seront, par arrêté du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, préposés à la direction des succursales desdites entreprises... » Leur mainmise est donc incontestablement obligatoire et n'admet

pas d'exceptions. Ils ont pour mission de prendre en charge et de conserver pour qui de droit l'actif correspondant aux contrats en cours souscrits en France et en Algérie, de continuer... la gestion desdits contrats dans les conditions qui seront déterminées par arrêté du ministère du Travail... »

Ces séquestres sont administratifs par leur nomination réservée au ministre et leur indépendance à l'égard du pouvoir judiciaire : celui-ci n'a compétence, ni pour autoriser leurs actes, ni pour contrôler leur gestion, tutelle et contrôle étant exercés par l'État (1).

L'existence du séquestre administratif que le ministre a seul compétence pour ordonner exclut celle de tout séquestre judiciaire (2). La nationalité de la société se détermine par son siège : un décret du 24 avril 1916 (*J. O.* du 28) accorde mainlevée à « la Trieste » uniquement parce qu'elle transporte sa direction d'Autriche à Venise. Cette mesure ne se légitime en fait que par l'origine italienne de la majorité des administrateurs et des capitaux. La loi du 31 décembre 1915 (*J. O.*, 1er janvier 1916) ratifie le décret du 29 septembre. Le séquestre administratif ne répondant qu'à une nécessité très particulière et le séquestre légal n'étant qu'un simple gardien, il y a lieu de réduire l'étude de cette trinité à celle du séquestre judiciaire qui est le type normal de l'institution.

## SECTION II

### Multiplicité des séquestres nommés aux biens d'une seule personne.

Il s'en faut de beaucoup que cette réduction de l'étude à celle du séquestre judiciaire élimine toute difficulté. La complication renaît du fait même de la nomination fréquente de plusieurs séquestres pour le même patrimoine.

Cette existence revêt deux aspects différents :

(1) Voir Trib. Seine (référés), 18 janvier 1916, Reulos, p. 358.
(2) Trib. civ. Seine, 18 janvier 1916, ord. précitée.

a) *Séquestre principal et séquestres adjoints.*

Tantôt la dispersion d'une entreprise sur les ressorts de plusieurs tribunaux nécessite la nomination d'un séquestre principal et de séquestres adjoints.

Entre eux s'établit une hiérarchie, la gestion reste unitaire, et c'est même pour la rendre unitaire et supprimer les complications onéreuses et les incohérences de gestions fragmentaires qu'est intervenue la circulaire du 6 décembre 1914 (Reulos, p. 115) : un seul séquestre subsiste au siège de l'établissement principal. Ce siège, à défaut d'accord entre les tribunaux intéressés, est fixé par la Chancellerie. Les séquestres déchus peuvent être transformés en séquestres adjoints, soumis non seulement à la surveillance des magistrats de leur ressort mais à la direction du séquestre principal. Celui-ci pourvoit aux destinées générales de l'entreprise : lui seul en cas de contestation sollicite mandat *ad litem* pour suivre l'affaire dans les conditions réglées par le Président du tribunal de son ressort. — Celui-ci est également compétent pour apprécier les demandes de mainlevée (*Cl.*, 1915, p. 1155).

Cette hiérarchie des séquestres, nécessaire quand l'exploitation doit rester unitaire, ne sera pas établie lorsque la bonne gestion des biens ne l'exigera pas.

b) *Séquestres généraux et séquestres spéciaux.*

Il y a parfois coexistence de plusieurs séquestres, nommés dans le ressort du même tribunal aux éléments divers d'un patrimoine unique. Aucune hiérarchie préétablie ne réglant leurs rapports, des conflits étaient inévitables et leur histoire, celle de la lutte du séquestre dit « général » contre le séquestre « spécial », légitime, par son importance, un examen plus attentif.

La circulaire du Garde des Sceaux du 27 octobre 1914 (Reulos, *op. cit.*, p. 54) prescrit la séquestration des fonds et

valeurs déposés par les Austro-Allemands dans les banques françaises. Ces dernières devaient en être constituées gardiennes par une ordonnance générale du Président de chaque tribunal applicable à toutes les banques de son arrondissement pour tous les dépôts ennemis. La circulaire du 4 novembre 1914 étend ces dispositions à tous les établissements publics ou privés, consignataires de fonds ou de marchandises appartenant à des Austro-Allemands.

Des ordonnances aussi générales ne ressuscitaient-elles pas les « arrêts de règlement » proscrits par le Code civil (art. 5)? Le Président du tribunal de Besançon le déclara dans son ordonnance du 23 novembre 1914 (*Cl.*, 1915, p. 421) et rendit pour chaque détenteur une décision qui, applicable à un nombre indéterminé de dépositaires, n'échappa que partiellement au reproche formulé. Cette hésitation ne fut d'ailleurs qu'exceptionnelle car l'article 5 du Code civil ne vise en réalité que les décisions d'ordre réglementaire, et, les 30 octobre et 9 novembre 1914, le Président du tribunal de la Seine constitua les banques et institutions publiques ou privées séquestres des dépôts effectués par des sujets ennemis... (*Cl.*, 1915, p. 1145).

Les séquestres dits « spéciaux » étant préposés à l'ensemble des biens, on appela, assez illogiquement d'ailleurs, « séquestres généraux ou collectifs » les détenteurs particuliers auxquels s'adressait l'ordonnanee générale.

La lutte entre ces deux classes de personnages éclata bientôt et sa localisation la plus intéressante fut la question des dépôts en banque. Les séquestres spéciaux, pour solder les créanciers ou unifier leurs comptes de gestion, réclamèrent aux banques tout ou partie du solde créditeur. Celles-ci refusèrent. Deux ordonnances du président du Tribunal de la Seine[1] leur donnèrent tort « attendu que les ordonnances ultérieures (aux ordonnances générales précitées) ont rapporté *parte in qua* l'ordonnance générale...; attendu que toute

(1) 30 octobre 1914 et 9 novembre 1914, *Cl.*, 1915, p. 1145.

autre application serait de nature à compromettre sérieusement... les patrimoines séquestrés;... qu'au point de vue du contrôle utile et méthodique que nécessite la gestion, la pratique dont le Crédit Lyonnais demande la sanction apparaît comme dangereuse », les garanties variant avec les banques.

En outre, ajoutent les motifs, ce serait entraver la gestion du séquestre, lui voiler la situation exacte de l'entreprise, soustraire des fonds considérables au contrôle du pouvoir judiciaire et « empêcher l'emploi de ces sommes dans l'intérêt du séquestré ou même de la Trésorerie nationale ». Un arrêt de la Cour de Paris du 7 juillet 1915 confirma cette décision par adoption de motifs.

Nouvelles protestations des banques auxquelles donna gain de cause le Garde des Sceaux, dont une circulaire du Procureur de la République de la Seine résume les instructions[1] : en principe les fonds et valeurs resteront entre les mains des banques; exceptionnellement, le séquestre sera autorisé à retirer les sommes nécessaires à la gestion. La loi du 22 janvier 1916 consacre cette solution lorsqu'elle institue séquestres légaux les détenteurs de biens ennemis, mais ouvre la porte à de nouveaux conflits lorsqu'elle prévoit l'éventualité d'une solution inverse.

## SECTION III

### Fin de la mission du séquestre.

La mission du séquestre prend fin (hors les cas de révocation ou de décès, causes personnelles au séquestre) par la mainlevée, la disparition ou la perte par force majeure du bien ennemi, la dépossession du séquestre au profit du syndic ou du liquidateur ultérieurement nommé ou même le décès du sujet ennemi si les héritiers sont français [2]. Son domaine se réduit par l'intervention d'un jugement ou une clause résolutoire sur une partie des biens saisis [3].

(1) Circulaire du 1er mai 1915, Reulos, *op. cit.*, p. 145.
(2) Trib. civ. Seine, 25 juin 1916, *Cl.*, 1917, p. 219.
(3) Trib. civ. Épinal, 27 avril 1915, *Gaz. trib.*, 16 décembre 1915.

# CHAPITRE V

## LA MISSION DES ADMINISTRATEURS SÉQUESTRES

### PRÉLIMINAIRES

Le séquestre est-il le représentant du séquestré? Les réponses fournies par la jurisprudence et certains auteurs, quoique également catégoriques, sont absolument opposées.

Les circulaires du Garde des Sceaux et les ordonnances des Présidents de tribunaux en font unanimement un pur délégué de justice, nommé pour assurer l'application de prohibitions d'ordre public, et rompent implicitement tout lien de représentation entre le séquestré et celui qu'un auteur (Reulos, p. 293) appelle « ce mandataire du ministère public, ce représentant de l'intérêt national ».

En sens inverse, M. Wahl (1) décide : « On a prétendu que les séquestres, étant nommés par justice, ne sont pas mandataires des séquestrés, c'est une confusion : le mandataire nommé par justice... est mandataire de la personne dont il gère les droits; bien que n'étant pas désigné par elle, il est responsable vis-à-vis d'elle ».

Ces deux opinions semblent trop absolues. Certes, le séquestre, chargé surtout d'assurer l'immobilisation de l'actif

(1) *Revue trimestrielle de droit civil*, 1917, n° 2, p. 539.

ennemi, est exclu de la catégorie des gérants nommés dans l'intérêt du propriétaire : il apparaît avant tout comme investi d'une fonction d'ordre public. — Mais, délégué à la conservation du gage économique, responsable de ses fautes de gestion, il doit protéger les biens ennemis contre les poursuites non fondées, recouvrer l'actif et régler le passif : la réalité des faits impose donc un certain rapport de représentation entre le patrimoine et lui.

Mais, et c'est en cela que l'opinion de M. Wahl paraît excessive, il faut tenir compte de l'étendue et des caractères de ce rapport. Le séquestre ne représente pas tout le patrimoine avec pouvoir général d'administration, mais seulement certains éléments de ce patrimoine avec une mission purement conservatoire et dans la limite des actes nécessités par elle.

C'est en ce sens du reste que se prononce implicitement la jurisprudence qui n'autorise le séquestre à ester que dans les procès dont l'objet se lie directement à sa fonction. Ainsi déclare-t-elle irrecevable l'assignation donnée au séquestre d'un immeuble pour s'entendre condamner à payer une dette personnelle du séquestré ou pour défendre à une action en revendication de l'immeuble (1) ou à l'action civile jointe à l'action publique dirigée contre le séquestré pour escroquerie (2). Le tribunal civil d'Oran (3) déclare de même irrecevable l'action intentée au séquestre d'une entreprise en réparation des avaries causées par les chalands de cette compagnie (4).

En tout cas, et dans les limites de sa compétence, le séquestre se substitue au propriétaire de la manière la plus absolue : ne lui sont opposables que les actes du sujet ennemi antérieurs à sa nomination; il ne peut invoquer contre eux le défaut de date certaine car il figure, non pas comme tiers,

(1) Trib. civ. de Bayonne, 1er décembre 1914. — Trib. civ. de Limoges (référés), 24 juin 1915, *R. D. I. P.*, 1916, pp. 538 et s.

(2) Cass. crim., 25 août 1916, *R. D. I. P.*, 1916, p. 537.

(3) 19 avril 1915, *R. D. I. P.*, 1916, p. 537.

(4) Dans le même sens, Nouméa, 12 juin 1915, *Cl.*, 18, p. 716.

mais comme représentant du contractant (art. 1328, C. civ.); à lui de prouver éventuellement l'existence d'une antidate frauduleuse.

L'Austro-Allemand aliène-t-il son bien ou le grève-t-il de servitudes et d'hypothèques? Ses actes n'échappent à la nullité édictée par le décret du 27 septembre que s'ils se passent à l'étranger avec des étrangers. Même alors, ne conférant pas au bénéficiaire plus de droits que n'en avait le disposant, ils ne déterminent pas la mainlevée; le séquestre doit agir comme s'ils n'existaient pas, car les intérêts publics qu'il représente ne peuvent dépendre des agissements d'un sujet ennemi.

Les mêmes règles s'appliquent en matière de sociétés : la séquestration totale suspend radicalement l'action des organes statutaires : gérants, administrateurs, assemblées, même si l'exploitation se poursuit et si le nombre des actionnaires non ennemis permet la réunion du quorum nécessaire.

La continuation ne se motivant guère que par l'existence d'intérêts nationaux se limite à la satisfaction de ceux-ci; si les droits des propriétaires ne sont pas violés; il ne s'agit pas non plus de les servir en développant l'affaire, en lui rendant son cours normal... Autoriser la réunion d'assemblées, ce serait admettre l'intervention d'une volonté rivale de celle du séquestre et, dans cette mesure, rendre inefficace l'appréhension commandée par la sécurité publique. Généralement, du reste, la prépondérance marquée des actionnaires austro-allemands rendrait impossible la constitution d'assemblées extraordinaires.

Si la mainmise n'est que partielle, limitée aux intérêts ennemis, que devient le rôle du séquestre? Il n'a évidemment pas plus de droits que le séquestré. On l'admet toutefois, pour assurer l'appréhension des revenus de celui-ci, à contrôler les livres sociaux : si les statuts n'accordent pas cette faculté à l'associé, il semble peu juridique de la reconnaître à un représentant, bien qu'il s'agisse ici d'une mission d'ordre public... Cette vérification apparaîtra d'ailleurs

comme fréquemment inutile dans les sociétés anonymes.

Peut-il figurer et voter dans les assemblées ordinaires et extraordinaires comme mandataire de l'ennemi? Il s'agit pour les premières d'une mesure d'administration (S. 1916. 2. 58) dont l'omission nécessitera parfois la convocation d'une nouvelle réunion, pour les secondes, d'un acte d'importance souvent capitale. Il semble donc que le séquestre ne puisse généralement pas s'abstenir : il prendra les instructions du magistrat qui, tenant compte des intérêts de la société et des droits du sujet ennemi, s'inspirera des circonstances, pour l'habiliter à agir (1). Le séquestre ne peut d'ailleurs remplacer l'Austro-Allemand dans les fonctions d'administrateur ou de gérant conférées « intuitu personæ ».

Qu'il fût simple préposé de justice ou représentant du sujet ennemi, il semblait devoir répondre envers ce dernier de sa gestion et de ses fautes. Cette responsabilité, délictuelle dans le premier cas, tombait sous la discipline de l'article 1382 du Code civil; contractuelle dans le second, elle s'appréciait dès lors d'après les règles du mandat salarié (2). Le projet de la commission de la Chambre (3) sur l'interdiction du commerce avec l'ennemi, permettant au gouvernement de prendre toutes mesures relatives à cette responsabilité, consacrait implicitement l'existence de celle-ci.

Il ne fallait pas s'exagérer la valeur de cette reconnaissance : l'activité du séquestre se couvrant pas à pas du contrôle judiciaire, seule garantie véritable, on ne pouvait la mettre en jeu qu'au cas de faute personnelle particulièrement lourde.

Le traité de paix a clos, d'ailleurs, toute controverse (section IV, annexe, § 2) : « Aucune réclamation, ni action de l'Allemagne ou de ses ressortissants n'est recevable contre une puissance alliée et associée ou contre une personne quelconque agissant au nom ou sous les ordres de toute juridic-

(1) V. même chapitre, section II, 2°, pour le cas de dissolution.
(2) C. civ., art. 1137, 1992, 1996 et 1302.
(3) *J. O.*, Doc. parl., 1917, p. 813.

tion ou administration de ladite puissance alliée ou associée relativement à tout acte ou omission concernant les biens, droits ou intérêts des ressortissants allemands et effectué pendant la guerre et en vue de la préparation de la guerre ».

Le paragraphe suivant précise qu'il s'agit des « mesures de toute nature, législatives, administratives, judiciaires ou autres prises ou qui seront prises ultérieurement à l'égard des biens ennemis », ce qui protège contre tout recours juridique les séquestres et liquidateurs. Cette disposition nous paraît sévère, mais la logique des faits l'imposait. L'activité du séquestre se disciplinant étroitement sous le contrôle et la direction du magistrat, le droit commun eût généralement imposé la procédure périlleuse et tout exceptionnelle de la « prise à partie ».

Le propriétaire ennemi regrettera-t-il, d'ailleurs, l'absence de tout recours contre la mauvaise gestion de biens que les clauses du traité lui enlèvent définitivement (Voir chap. VI).

## Le principe conservatoire.

### I. — Son exposé.

« La mise sous séquestre des biens appartenant à des sujets allemands, autrichiens ou hongrois n'a pas et ne peut en aucun cas prendre l'aspect d'une mesure de spoliation; elle ne procède pas d'une idée de confiscation...; elle doit... demeurer toujours purement conservatoire... Il est bien entendu, qu'à moins de nécessité absolue... l'actif ne saurait être réalisé. — Les séquestres ne sont pas en effet des liquidateurs » (1).

Telle est, dans son expression la plus autorisée, la formule de ce « principe conservatoire » qui est véritablement l'âme de l'institution et dont l'œuvre combinée des circulaires ministérielles et des ordonnances judiciaires ne sera que le rayonnement sur des circonstances diverses.

(1) Circ. du Garde des Sceaux, 14 novembre 1914, *J. O.*, 16 novembre.

Il se présente d'ailleurs sous deux faces différentes : par l'une, qui marque l'application du décret du 27 septembre, il s'oppose à l'appréhension de l'actif par les sujets ennemis et à la continuation du commerce ; par l'autre, il protège le patrimoine lui-même, gage économique de la nation contre les conséquences ruineuses de l'abandon et des poursuites individuelles des créanciers.

Pour assurer l'application utile du principe, il importait de ne pas l'interpréter trop étroitement (1) : la saisie-arrêt, telle que l'avait pratiquée le Président du tribunal civil du Havre, eût abouti, en raison de la prolongation des hostilités, à la dissipation du gage : les stocks ennemis comportaient des marchandises périssables ; les frais de garde et les loyers s'accumulant, terme par terme, déplaçaient l'équilibre budgétaire ; ainsi donc, la conservation et l'intérêt du séquestré lui-même impliquaient certaines liquidations. — En outre, il pouvait paraître opportun d'utiliser les installations industrielles et les approvisionnements commerciaux des sujets ennemis. Aussi les circulaires qui développent le principe conservatoire en règlent par cela même les limites et les exceptions.

## SECTION I

### Ses conséquences.

#### 1° L'Arrêt des entreprises.

Le décret du 27 septembre 1914, prohibant le commerce fait directement ou par personne interposée avec l'ennemi, la première conséquence de la mise sous séquestre est l'arrêt de l'entreprise ; avant tout mandataire de justice, le séquestre doit conserver le patrimoine et non le développer pour le compte du sujet ennemi, ce qui eût été aussi contraire au sentiment national que dangereux pour l'entreprise exposée ainsi à tous les risques d'une gestion inexpérimentée.

(1) V. dans le sens d'une interprétation stricte, Wahl, t. I, p. 877.

Mais un arrêt brusque compromettrait l'intégrité du gage et les droits des créanciers : dans l'entreprise la plus modeste, les engagements pris à l'égard de la clientèle et des fournisseurs chevauchent les uns sur les autres et leur exécution même appelle l'accomplissement d'autres actes commerciaux qui en sont les compléments nécessaires.

L'article 2 du décret du 29 septembre 1914 relatif aux sociétés austro-allemandes d'assurances sur la vie ou contre les accidents du travail donne aux administrateurs nommés la mission de « continuer la gestion des contrats en cours ».

La liquidation des positions de bourse prises par les spéculateurs ennemis comportera souvent une série d'opérations assez complexes pour nécessiter la présence d'un technicien : il faudra tenir compte en effet des possibilités du marché et éviter aux intéressés des pertes appréciables. Mais ceci n'est qu'un règlement auquel l'intéressé lui même eût procédé sans la survenance de la guerre et qui est subordonné à l'autorisation du président du tribunal.

Ce ne sont donc là que des exceptions apparentes ; les exceptions réelles feront l'objet d'un examen spécial (section III du présent chapitre).

### 2° Restrictions apportées a l'exercice des droits des créanciers.

L'application du droit commun eût, par l'exercice des poursuites individuelles des créanciers, provoqué la dissipation stérile de l'actif ennemi. La circulaire du 3 novembre 1914 (*J. O.*, 5 nov.) condamne les mesures déjà prises à la requête de quelques créanciers et celle du 14 novembre 1914 (*J. O.*, 16 nov.) la complète :

« Il ne faut pas, pour donner une satisfaction immédiate à des réclamations de créanciers, laisser vendre à n'importe quel prix les biens assujettis au séquestre ; les droits des tiers se trouvent garantis par la présence d'un gardien judiciaire ».

En août 1914, le tribunal de commerce de Nancy avait déclaré en faillite toutes les maisons ennemies qui, en fait, avaient dû cesser brusquement leurs opérations commerciales. Cette solution par trop expéditive, dont la généralisation eût entraîné une liquidation désastreuse, fut condamnée par les Cours de Nancy et de Bordeaux (1). Il s'agissait de maisons qui, particulièrement prospères, se déclaraient prêtes à acquitter toutes leurs dettes.

Mais la faillite serait légitimement déclarée en présence d'une situation précaire qui eût entraîné, même pour une maison française, cessation des paiements. — Les arrêts de la Cour de Paris des 18 mars, 7 juillet 1915 et 17 février 1916 (2) confirment de tels jugements : les propriétaires austro allemands avaient disparu avec la comptabilité et tous les fonds liquides, laissant le séquestre en présence d'un passif chaque jour plus considérable.

La nomination d'un syndic suspend provisoirement la mission du séquestre qui doit rendre ses comptes. L'indécision du début qui, par fausse application du principe conservatoire, avait refusé de dessaisir le séquestre s'est dissipée (3).

Le dessaisissement doit être prononcé par ordonnance du président.

La nomination du séquestre n'implique en rien la formation d'une masse des créanciers et d'une liquidation collective de leurs droits. Le principe est toujours la liberté des poursuites pour l'intégralité de la somme due (4), ils peuvent même saisir les biens (5); mais ces poursuites sont régularisées par la présence d'un administrateur chargé d'éviter la dissipation stérile du patrimoine. — Les sujets ennemis n'ont du reste aucun droit au bénéfice du moratorium (6).

(1) 2 décembre 1914, 22 et 24 mars 1915, *R. D. I. P.*, pp. 503 et s.

(2) *Cl.*, 1916, p. 237. — 1915, p. 876.

(3) Trib. civ. Pontoise, 6 mai 1915 et Cour de Paris, 2 juillet 1915, *Cl.*, 1916, p. 237 et 1915, p. 876.

(4) Cour de Toulouse, 24 mars 1915, *R. D. I. P.*, 1915-1916, p. 559.

(5) Trib. comm. Marseille, 8 janvier 1915, *Cl.*, 1917, p. 215.

(6) Trib. civ. Seine, 4 juillet 1916, *R. D. I. P.*, 1915-1916, p. 559.

Ce sont des considérations d'opportunité et d'équité qui, primant la logique pure, inspirent certaines décisions comme celle du Président du tribunal de la Seine [1], qui impose provisoirement à des créanciers de la Banque I. R. P. des pays autrichiens un dividende de 50 0/0; par suite d'importantes rentrées de fonds, le séquestre devait solder très prochainement l'intégralité du passif. Telle est aussi l'ordonnance du Président du tribunal de la Seine du 10 septembre 1915 [2] qui refuse paiement intégral aux créanciers de la société Mercédès. Une deuxième ordonnance accorde ce paiement, « les autres éléments d'actif non encore réalisés... constituant une garantie suffisante pour le paiement du passif allemand » [3].

Ces décisions tiennent compte des droits éventuels des autres créanciers, tant allemands que français mobilisés, empêchés de faire diligence [4]. Un jugement du tribunal de la Seine [5] prévoit même le rejet à la fin des hostilités du paiement des créances non privilégiées. En pratique donc, on procédera toujours à une répartition générale entre les intéressés [6] au lieu de payer le plus diligent sans se soucier des autres.

Ces restrictions ne peuvent, en aucun cas, s'appliquer à la livraison d'objets déposés dans les maisons de commerce ennemies ou marchandises achetées avant la guerre [7].

Il faudra tenir compte du caractère privilégié des sommes

(1) 1er décembre 1914, *R. D. I. P.*, 1915-1916, p. 531.
(2) *Gaz. trib.*, 28 novembre 1915.
(3) 1er février 1916, *Cl.*, 1916, p. 609.
(4) Toulouse, 24 mars 1915, *Cl.*, 1915, p. 199.
(5) 11 juillet 1916, *Cl.*, 1917, p. 231.
(6) Seine (référés), 4 avril 1916, *Cl.*, 1916, p. 988.
(7) Trib. comm. du Havre, 23 juin 1915. — Trib. Seine (référés), 14 mars 1915 et 26 mars 1918. — Trib. comm. de Marseille, 9 janvier 1917, *Cl.*, 1915, p. 1135 et 1918, pp. 271, 643 et 652. — Trib. comm. Seine, 9 janvier 1917, *R. D. I. P.*, 1918, p. 124. — Trib. comm. Havre, 10 mai 1915, *Cl.*, 1915, p. 1126. — Trib. civ. Bordeaux, 17 janvier 1916, *Cl.*, 1916, p. 1592.

dues pour impôts et frais de justice. Le séquestre peut d'ailleurs accepter les sommes offertes par le séquestré ou son mandataire pour désintéresser les créanciers.

La circulaire du Garde des Sceaux du 3 décembre 1914 (Reulos, op. at. p. 101), inspirée de considérations d'humanité, prévoit la remise de secours alimentaires ou d'objets mobiliers aux Austro-Allemands restés en France comme internés ou bénéficiaires de permis de séjour. Le Président du tribunal de la Seine a même accordé à la concubine française de l'un d'eux, vraisemblablement consentant, une pension mensuelle et l'autorisation d'habiter l'appartement de son amant (*Gaz. trib* , 4 avr. 1915). L'importance de ces subsides, fixée par l'ordonnance d'autorisation du Président du tribunal, est proportionnée à la fortune des intéressés et à leur situation de famille. Elle doit se limiter, conformément à l'esprit du décret du 27 septembre 1914, à des sommes dont on ne puisse craindre l'exportation.

## SECTION II

### Limites étroites de la capacité des administrateurs séquestres.

Les séquestres ayant une simple mission de sauvegarde, les ordonnances de nomination se bornent à leur accorder « les pouvoirs les plus larges pour assurer l'observation des prescriptions des articles 1, 2 et 3 du décret du 27 septembre 1914 ».

Ces pouvoirs peuvent, d'ailleurs, être étendus et précisés par des ordonnances ultérieures et répondre ainsi aux exigences d'une situation que le premier examen du séquestre aura précisée.

En tout cas les règles du droit commun et l'application du principe conservatoire exigent que, dès son entrée en fonctions; l'administrateur nommé dresse inventaire estimatif des biens séquestrés. — La circulaire du Garde des Sceaux du 5 décembre 1914 (*J. O.* du 9) précise les formes de cet

inventaire : il se fera en présence d'un contradicteur légitime, juge de paix ou officier de police judiciaire désigné par le Procureur qu'on doit toujours prévenir. La formalité coûteuse d'un inventaire notarié apparaît comme exceptionnelle (1). L'énonciation de valeurs étrangères dans un inventaire les soumettant au timbre (l. 31 déc. 1907, a. 7), on prélève sur l'actif ennemi le montant de ces droits, solution abusive d'ailleurs, car l'acte est dressé par le fait et pour l'utilité de l'État.

Les actes qui apparaissent comme étant la conséquence immédiate du caractère conservatoire ne nécessitent pas en principe d'habilitation judiciaire : c'est la nécessité de pourvoir à leur accomplissement qui a partiellement déterminé la désignation d'un administrateur. Tels sont d'abord le paiement des dettes dont il a été parlé dans la section précédente, les frais d'abonnement pour consommation d'eau, de gaz, d'électricité, les gages des domestiques, les impôts, les taxes municipales. Il y a lieu naturellement de vérifier les titres de créance d'après la comptabilité du séquestré. Il faudra pourvoir aux dépenses d'entretien, de surveillance et de réparation d'immeubles, au renouvellement des hypothèques et accomplir tous les actes que comporte le mandat général d'administrer (a. 1988, Code civ.). Le séquestre reçoit paiement des créances (2) sans qu'on puisse lui opposer les interdictions de paiement édictées à l'égard de l'ennemi et qui ne concernent que l'exécution directe, susceptible d'augmenter les ressources de l'adversaire. Il encaissera les coupons des valeurs mobilières, mais ne pourra réclamer les émoluments de gérant ou d'administrateur attribués au séquestré qui a interrompu ses fonctions; si ces émoluments représentent à la fois les dividendes et la rémuné-

(1) Trib. Toulouse (référés), 24 oct. 1914, D. 15. 5. 7.

(2) Circul. du min. Just., 3 et 14 nov. 1914, *J. O.* 4 et 16 nov. 1914. — Toulouse, 24 mars 1915, D. 15. 5. 6. — Rennes, 26 juill. 1916, *Cl.*, 1918, p. 269. — Trib. comm. Seine, 9 janv. 1917, *Gaz. Pal.*, 6 avr. 1917.

ration du travail personnel, une ventilation s'imposera (1).

La circulaire du Garde des Sceaux du 17 mars 1915 (*J. O.* 19 mars) limite le recouvrement des créances « à ce qui est strictement indispensable à l'acquittement des sommes dues aux créanciers français » et recommande les plus grands ménagements à l'égard des débiteurs.

En tout cas le séquestre, en notifiant à ceux-ci sa nomination, leur interdit de payer en d'autres mains que les siennes. Il ne doit délivrer que des reçus purs et simples des sommes versées et non des reçus pour solde. Il semble du reste que la circulaire précitée, provoquée par les plaintes habituelles des débiteurs français, ne s'oppose pas aux poursuites nécessitées en cas de malhonnêteté évidente de ceux-ci.

Les diligences du séquestre s'étendent aux créances qui naîtraient éventuellement au profit du patrimoine séquestré et tout particulièrement aux indemnités dues pour les réquisitions militaires. Le Parquet saisit le président des offres transmises par l'autorité compétente. Le président apprécie et donne les autorisations nécessaires (2).

Les administrateurs séquestres doivent percevoir les redevances afférentes à la propriété industrielle, littéraire ou artistique de l'ennemi. Mais ils ont le devoir strict d'acquitter les annuités dues pour la conservation de ces droits. En cette matière, c'est la réciprocité qui est la règle (3) et, en échange de facilités à peu près équivalentes concédées par l'Allemagne à nos nationaux, les sujets ennemis peuvent assurer la conservation des brevets dont ils sont titulaires en France.

L'application de la Convention générale du 20 mars 1883 n'est pas affectée quant à la sauvegarde des droits antérieurement acquis... Il en est de même de la Convention de Berne du 9 septembre 1886, revisée le 13 novembre 1907, et

(1) Trib. civ. Nice, 19 juill. 1915, *Gaz. trib.*, 13 nov. 1915.

(2) Loi française du 27 mai 1915. — *J. O.*, 29 mai 1915, p. 3414. — V. II[e] partie, chap. III, section III, pour le régime allemand.

(3) Trib. civ. Seine, 2 avr. 1917, *Gaz. Pal.*, 7 mai 1917.

relative à la protection de la propriété littéraire et artistique. — Aussi l'administrateur séquestre, en application même du principe conservatoire, doit-il la protéger contre les usurpations en utilisant au besoin le concours du Bureau international dont le siège est à Berne.

## SECTION III

### Actes qui nécessitent une habilitation spéciale.

Tous les actes du séquestre qui excèdent les pouvoirs conférés explicitement ou tacitement par l'ordonnance de nomination nécessitent une autorisation spéciale du Président du tribunal. Le magistrat apprécie en toute liberté, mais il violerait l'esprit de l'institution en lésant les droits du sujet ennemi.

Étant donné le contenu habituel de l'ordonnance de nomination, il s'agit en principe des actes qui dépassent les limites de la pure administration (1). On conçoit cependant très bien la nécessité d'une autorisation pour certains actes de simple gestion auxquels leurs proportions donnent une gravité spéciale comme le paiement d'une dette considérable, la concession à bail d'un immeuble important, ou qui représentent une dérogation aux principes établis, tels que le versement de subsides à la famille du séquestré.

Mais cette catégorie comprend surtout les actes de disposition : il s'agit ici non seulement des liquidations totales ou partielles examinées ultérieurement (même chapitre, section III), mais aussi notamment des résiliations de bail et des instances en justice.

1° *Résiliations de bail.* — Dès 1915, les résiliations de bail se sont multipliées avec une rapidité croissante : il s'agissait de maisons de commerce dont le loyer, souvent très élevé, ne pouvait plus être couvert par l'actif d'une entreprise frappée de léthargie. — L'accumulation des termes échus

(1) Seine (référés), 21 décembre 1915, *Gaz. trib.*, 21 janvier 1916.

compromettait, avec l'équilibre de l'actif séquestré, les intérêts des créanciers et le gage du propriétaire.

Or la résiliation excédait les pouvoirs de l'administrateur, non seulement par sa nature, mais par sa conséquence presque fatale, la liquidation du mobilier meublant. Aussi ne se légitimait elle que lorsque la disproportion entre l'actif et le montant des termes l'imposait dans l'intérêt du sujet ennemi lui-même et que ses conditions n'étaient pas trop onéreuses pour celui-ci. En outre il fallait, pour éviter toute charge frustratoire, qu'elle fût amiable.

C'est à ces règles que se conforma la pratique (1) dont on a jugé trop sévèrement la régularité (Wahl, t. I, p. 896) : la conclusion d'un accord entre le propriétaire et le représentant du locataire dans l'intérêt de deux parties semble parfaitement justifiée.

Des mesures sont prises pour sauvegarder les papiers, les livres commerciaux, les objets ayant un caractère personnel ainsi que le mobilier non liquidé. Si le propriétaire refuse de les prendre en charge, il y a lieu de les transporter dans un garde-meubles (2).

2° *Aptitude du séquestre à ester en justice dans les affaires relatives aux biens séquestrés.* — Cette question, par les controverses qu'elle a soulevées, a suscité nombre de décisions judiciaires souvent peu cohérentes entre elles et des commentaires très variés (3).

C'est qu'en effet tous les auteurs la considèrent comme une conséquence directe d'un problème plus général : la condition des sujets ennemis devant les tribunaux français. Cette relation logique n'est cependant ni aussi nécessaire, ni

(1) V. pour la Seine, l'instr. du 28 février 1915, *Gaz. trib.*, 18 mars 1915.

(2) Circ. prés. trib. Seine, 20 avril 1915, Reulos, p. 143.

(3) Contre ce droit : Signorel, *op. cit.*. p. 86. — Courtois, art. cit., *Cl.*, 1915, p. 509. — Valéry, art. cit., *Cl.*, 1915, p. 1009. — Pour, Clunet, Les sujets ennemis devant les tribunaux français, *Cl.*, 1916, p. 1089. — Wahl, t. I, pp. 900 et s., t. IV, pp. 384 et s.

aussi étroite et, malgré les rapports doctrinaux qui unissent certains aspects de ces questions, la pratique en dissocie souvent les solutions. C'est qu'en effet le séquestre apparaît non pas seulement comme mandataire légal du sujet ennemi, mais surtout comme représentant de l'intérêt public qui s'attache à la conservation du gage économique; et cette considération légitimerait souvent son aptitude à ester même si l'accès du prétoire se fermait au titulaire du droit litigieux.

Il y a donc lieu, après examen de la situation du sujet ennemi, de déterminer dans quelle mesure celle ci influence l'aptitude du séquestre.

A) *Droit du sujet ennemi à ester en justice.*

D'après l'article 23 *h* de la 4e Convention de la Haye, sur les lois et coutumes de la guerre sur terre (1), « il est interdit de déclarer éteints, suspendus ou non recevables en justice les droits et actions des nationaux de la partie adverse ». Nous citons cette règle pour en écarter l'application; l'Angleterre lui a intenté en effet une querelle célèbre (2). Pour le « Foreign Office », cet alinéa, égaré dans des dispositions d'ordre militaire, ne formule qu'une règle applicable en territoire d'occupation; cette interprétation, quoique violemment attaquée, permet seule de comprendre pourquoi l'Angleterre a souscrit à une clause qui condamne ses pratiques traditionnelles.

En tout cas, si cet alinéa a été ajouté sur la proposition de la délégation allemande, c'est aussi à l'initiative de l'Allemagne qu'intervint sa méconnaissance initiale. Dès le 7 août 1914, une ordonnance du Bundesrath déclarait non admises à faire valoir en justice leurs droits patrimoniaux les personnes domiciliées à l'étranger. A titre de représailles, le

(1) Actes et documents de la Conf. de la Haye, t. I, p. 633.
(2) Revue *R. G. D. I. P.*, 1911, p. 249.

Chancelier de l'Empire pouvait étendre ces prohibitions aux ressortissants de tout Etat étranger (1). Quelle que soit la position adoptée sur l'interprétation de l'article 23 *h*, on doit reconnaître que l'attitude de l'Allemagne lui retirait par tacite résolution toute force obligatoire à l'égard des parties contractantes ennemies. La législation interne de celles-ci recouvrait toute liberté; mais encore fallait-il qu'elle suspendît formellement les droits des étrangers; jusque-là, ceux-ci s'imposaient aux juges. L'unanimité des auteurs s'établit sur ces considérations fondamentales, mais la dispersion commence lorsqu'il s'agit d'interpréter la réglementation française, c'est-à-dire le décret du 27 septembre 1914. Celui-ci (a. 2), déclare nul « comme contraire à l'ordre public tout acte ou contrat passé... par toute personne avec des sujets des empires d'Allemagne ou d'Autriche-Hongrie, ou des personnes y résidant ». L'objet essentiel de la querelle, c'est la compréhension plus ou moins large accordée à l'expression « tout acte ou contrat ». S'applique-t-elle ou non aux actes que suppose l'instance en justice?

Non, répondent les uns avec la Cour de Paris (2), attendu « qu'un décret né de circonstances exceptionnelles... doit être appliqué *stricto sensu*...; que, par son titre même, il est relatif à l'interdiction des relations commerciales »... et ne prohibe que la formation des contrats dont » l'exécution apporterait à l'ennemi des moyens pour contribuer à sa résistance... » (3).

En face de cette école s'en dresse une autre dont les conclusions tout opposées s'appuient sur l'apparente généralité des termes précités du décret du 27 septembre 1914. Une ordonnance du Président du tribunal civil de la Seine en

(1) V. II[e] partie, chap. III, sect. IV.

(2) 20 avril 1916, *R. D. I. P.*, 1915-1916, p. 492.

(3) Dans le même sens : Rouen, 17 mai 1915, *Cl.*, 1915, p. 1095. — Trib. d'Epinal, 28 août 1915, *Cl.*, 1916, p. 262. Cour d'Aix, 25 novembre 1915, *Cl.*, 1916, p. 579. — Trib. com. Marseille, 8 janvier 1917, *Cl.*, 1917, p. 215. — Trib. com. Seine, 16 mars 1917, *Cl.*, 1918, p. 287. — Cour d'Aix, 14 mai 1917, *Cl.*, 1918, p. 272.

fixe l'expression la plus nette : « Attendu que toute action en justice... doit... commencer par des « actes »... qui sont interdits... dans la forme la moins restrictive aux sujets austro-allemands. .; attendu, en second lieu, que toute instance... entraîne forcément... un contrat de mandat entre le plaideur et son avoué... et la formation d'un contrat judiciaire...; que sanctionner une liberté aussi invraisemblable serait ouvrir la porte à tous les abus... »

Il semble plus conforme aux principes d'en revenir à la théorie qui conserve au sujet ennemi le droit d'ester en justice : le tribunal des prises maritimes, où la procédure est contradictoire, constitue en sa faveur un témoignage qu'on récuse vainement par ce motif que cette Cour a été instituée spécialement pour le temps de guerre. Vainement aussi on évoque le danger que constituerait l'accomplissement des actes de procédure : le contrôle de l'autorité judiciaire et du ministère public, la présence du séquestre et l'intermédiaire de l'avoué le réduisent pratiquement à néant.

Si l'on argue la nullité du contrat de constitution d'avoué, on doit logiquement admettre le sujet ennemi à ester devant les juridictions où ce ministère n'est pas obligatoire. Parle-t-on de représailles, il faut considérer que l'incapacité édictée par l'Allemagne est en partie virtuelle : est admis à ester comme demandeur ou défendeur le Français qui réside sur le territoire de l'Empire.

Enfin, la prohibition absolue est très gênante pour le demandeur français : n'ayant obtenu qu'un jugement par défaut, celui-ci ne pourra poursuivre l'exécution que dans des cas exceptionnels « dont le Président du tribunal appréciera par décision spéciale la nécessité et l'urgence » (décret 11 mars 1915, a. 3). Juger par défaut une partie à laquelle on refuse les moyens de se défendre, c'est violer la loi en même temps que l'équité. Il devrait donc être sursis au procès (Wahl, t. IV, p. 384). Au reste, le décret du 27 septembre est inapplicable ici. Ce dont il empêche

l'Austro-Allemand, c'est, non pas de constituer un avoué, mais d'accomplir par mandataire des actes qui lui seraient interdits à lui-même.

Admettre le sujet ennemi à faire reconnaître son droit par les tribunaux, ce n'est pas apporter des ressources nouvelles à l'adversaire car l'arrêt précité de la Cour de Paris est amené à distinguer ce qu'il appelle, assez improprement d'ailleurs, la « jouissance » et « l'exercice » du droit : le droit judiciairement reconnu est assimilable à une créance dont le règlement est suspendu jusqu'à la fin des hostilités ; l'exécution sera différée ou poursuivie par le séquestre lui-même. Refuser au sujet ennemi l'accès des tribunaux, n'est-ce pas d'ailleurs lui dénier les facultés les plus élémentaires que lui confère le droit naturel dont la possibilité d'ester n'est que la sanction indispensable?

### Aptitude du séquestre à ester en justice.

La reconnaissance du droit à ester n'a pas à l'égard du sujet ennemi les conséquences pratiques qu'elle semble comporter au premier abord. Elle ne peut faire obstacle au maintien des mesures générales prises à son égard : l'éloignement volontaire ou forcé, l'impossibilité matérielle de réunir les moyens de preuve rendront son action très difficile. Aussi, le séquestre sera souvent l'unique représentant de ses intérêts : le sujet ennemi pût-il paraître en personne, sa mise en cause s'imposerait encore comme le meilleur obstacle à toute transaction frauduleuse.

Si le droit d'ester est reconnu au sujet ennemi, le séquestre pourra figurer comme son représentant légal et non plus seulement comme mandataire de l'intérêt attaché par la nation au maintien du gage économique. — La décision de justice, au lieu d'être à l'égard de l'intéressé une décision par défaut, non susceptible en principe d'exécution, acquerra

force de chose jugée et supprimera tout ce qu'a de préjudiciable pour l'intérêt français le maintien prolongé du provisoire.

Les intérêts du séquestré n'en souffriront pas : il faudra en effet que le séquestre obtienne du président un « mandat *ad litem* » à défaut duquel toute initiative prise par lui serait irrecevable. Ce mandat sera refusé si la demande du séquestre est téméraire ou s'il n'est pas en possession des éléments nécessaires pour soutenir convenablement la procédure. Adopter la solution contraire (1), ce serait laisser au séquestre la faculté de compromettre à la légère le sort des biens ennemis et méconnaître les droits de contrôle dévolus aux autorités judiciaires.

Aussi la nécessité du mandat *ad litem* cessa-t-elle vite d'être discutée (2). L'habilitation, même si l'instance est suivie devant la juridiction commerciale ou administrative, est donnée par le Président du tribunal civil à l'audience des référés, sur la requête du séquestre, du ministère public (3) ou du demandeur si le séquestre refuse de la solliciter. Les frais de toute instance engagée contre un séquestre non pourvu de mandat *ad litem*, considérés comme frustratoires, restent à la charge du demandeur (4). Celui-ci peut faire appel de l'ordonnance qui refuse le mandat; ce recours épuisé sans succès, il abandonnera forcément son action. Ainsi donc, le président lui fermera directement l'accès des tribunaux commerciaux ou administratifs, ce qui ressemble à un détournement de pouvoirs. Sans doute on a voulu grouper devant le même magistrat toutes les difficultés relatives au séquestre : l'intention est louable, on ne saurait trop

(1) Trib. Philippeville, 15 avril 1915, *Cl.*, 1916, pp. 669, 1135 et 993; 1916, p. 1311.

(2) Cour de Paris, 14 janvier et 28 octobre 1915, et 26 novembre 1916, *Cl.*, 1915, p. 659; 1916, p. 1153, et 1917, p. 705; Trib. Tunis, 7 juillet 1916, *Cl.*, 1917, p. 705; Cour de Besançon, 13 février 1917, *Cl.*, 1918, p. 275.

(3) Paris, 23 et 28 décembre 1916, *Gaz. Palais*, 19 janvier 1917.

(4) Circul. prés. trib. civ. Seine, 28 févr. 1915, Reulos, *op. cit.*, p. 133.

en critiquer certaines applications. L'instance est du reste suivie devant la juridiction compétente selon le droit commun (1).

Conformément aux principes exposés au présent chapitre (préliminaires), l'habilitation ne devra être accordée que si l'objet du litige se rattache directement à la mission conservatoire du séquestre, qu'il soit demandeur ou défendeur. L'accueil différent que la majorité des tribunaux lui réservent selon qu'il occupe l'une ou l'autre position, apparaît d'ailleurs en théorie comme peu légitime, la conservation du patrimoine lui imposant suivant les cas l'une ou l'autre attitude, et en pratique comme d'application fort subtile ainsi qu'en témoigne le peu de cohérence des décisions rapportées. On habilite facilement le séquestre à figurer comme défendeur quand l'objet du litige se lie directement à celui de sa mission, à moins que la demande n'apparaisse vouée à un échec certain (2).

La sauvegarde des intérêts français, dont on ne pouvait différer indéfiniment le règlement, semble avoir vaincu la plupart des hésitations (3) : cependant si l'on n'admet pas le sujet ennemi à ester, le séquestre n'apparaît pas comme son représentant et l'on doit dénier à la décision judiciaire et à ses conséquences toute valeur définitive. Aucun doute ne subsiste si l'instance se rattache aux agissements même du séquestre, le mandat s'impose, sinon on devra le refuser (4).

Si le séquestre est demandeur, la jurisprudence et les auteurs se montrent plus restrictifs, lui refusant souvent le mandat *ad litem* (5). Telle réserve semble étrange : les mêmes

(1) Trib. comm. Lyon, 22 janvier 1915, *Cl.*, 1915, p. 1116. Cons. d'Etat, 2 mars 1917, *Gaz. trib.*, 4 avril 1917.

(2) Paris, 28 décembre 1916, *Gaz. Pal.*, 19 janvier 1917. — Trib. civ. Seine (référés), 1er février 1916, *Cl.*, 1916, p. 609 ; — Trib civ. Oran, 19 avril 1915, *R. D. I. P.*, 1916, p. 537.

(3) V. toutefois Trib. Seine (référés), 18 janvier 1916, *Cl.*, 1916, p. 978.

(4) Cass. crim ; 25 août 1916, *R. D. I. P.*, 1916, p. 537.

(5) Wahl, t. I, p. 900, Trib. civ. Oran, 19 avril 1915, *Gaz. trib.*, 9 mai 1915.

principes s'appliquent quelle que soit l'attitude du séquestre ; il s'agit sans doute d'un acte de disposition, mais que nécessite la conservation du patrimoine. On ne peut tolérer qu'un débiteur de mauvaise foi, un employé malhonnête, un locataire qui dégrade l'immeuble, échappe à tout recours. N'admît-on pas le droit de l'ennemi à ester en justice, il faudrait le reconnaître à celui qui n'est pas seulement son mandataire, mais aussi et surtout le préposé de l'intérêt public au maintien du gage national (1).

Le traité de paix suspend pour la durée de la guerre, et dans les rapports entre ennemis, « tous délais quelconques de prescription, péremption ou forclusion de procédure ;... ils recommenceront à courir au plus tôt trois mois après la mise en vigueur du présent traité » (a. 300) ; mais les jugements rendus par les tribunaux des puissances alliées ou associées « seront considérés en Allemagne comme ayant l'autorité de la chose jugée et y seront exécutés sans qu'il soit besoin d'exequatur » (a. 302).

### 4° Organisation sévère du contrôle de la gestion et de la rémunération du séquestre.

*Organisation générale du contrôle.* — La gestion des administrateurs séquestres est soumise à un contrôle sévère : dès le 16 octobre 1914, avant même que fût achevée l'appréhension complète des biens de sujets ennemis, une circulaire du Garde des Sceaux (Reulos, p. 47) plaçait la nouvelle institution sous la surveillance technique de l'Administration des Domaines. Mais, aux termes de la circulaire ministérielle du 4 novembre 1914 (*J. O.*, 5 nov.), la surintendance générale appartient au pouvoir judiciaire qui doit s'attacher non seulement au maintien de la régularité comptable, mais aussi à la bonne conduite générale de l'administration du séquestre. « Les prési-

(1) Paris, 22 déc. 1916, *Cl.*, 1917, p. 69. — Trib. comm. Lyon, 13 février 1915, *Cl.*, 1915, p. 663. — Trib. comm. du Havre, 10 mai 1915, *Cl.*, 1915, p. 1126. — Trib. comm. Nantes, 13 août 1915, *Cl.*, 1916, p. 969.

dents et les Parquets, dit-elle, ont à suivre pas à pas les opérations des administrateurs séquestres... Ils tiendront en outre la main à ce que la gestion... soit aussi économique que possible ».

Ce contrôle est tantôt préventif, tantôt *à posteriori*. Le premier est l'apanage du président : il s'exerce non seulement par les instructions adressées aux séquestres du ressort et les ordonnances d'autorisation, mais aussi par la fixation d'un « fonds de roulement » variable selon les circonstances. Toutes les sommes excédant le montant de ce fonds doivent être immédiatement versées à la Caisse des dépôts et consignations et aucun retrait n'est possible sans une autorisation du président visée du Parquet.

L'initiative du contrôle *à posteriori* appartient encore au président et la circulaire ministérielle du 5 décembre 1914 (*J. O.*, 9 déc ) attribue un rôle exclusivement technique à l'administration des Domaines, celui d'un expert qualifié pour procéder au nom du magistrat à des vérifications d'ordre comptable, les unes périodiques trimestrielles, les autres inopinées, portant sur les fonds en caisse, les rapports avec la Caisse des dépôts et la régularité des livres de gestion.

Dans les grands centres, la rigueur de la surveillance a nécessité la création d'organismes spécialisés : le Président Monier a constitué près le tribunal de la Seine un bureau dit « des administrations et séquestres » où se centralisent tous les dossiers. Les magistrats préposés au contrôle, répartis par groupes fixes d'affaires et toujours en rapport avec les mêmes séquestres, exercent ainsi une surveillance plus efficace et une direction plus autorisée. Les fonds déposés à la Caisse des dépôts produisent un intérêt de 1 0/0, capitalisé au 31 décembre de chaque année, et sont remboursables le cinquième jour après la demande du retrait.

Une ordonnance du Président Monier du 30 octobre 1914 (*Cl.*, 1915, p. 1145) ayant prévu, à titre de simple éventualité, un emploi en bons de la Défense, se prononça ensuite contre l'opportunité d'un tel emploi pour une somme de

350.000 francs provenant d'une entreprise en liquidation. Cette opération eût été trop onéreuse pour le Trésor [1].

*Rémunération des séquestres.* — Le 17 mars 1915, le Garde des Sceaux (*J. O.*, 19 mars), à la suite d'une enquête provoquée par les déclarations de M. Brousse député, s'élevait contre la diversité des bases de rémunération adoptées par les tribunaux et prescrivait un examen minutieux des demandes présentées par les séquestres pour le paiement de leurs honoraires et frais de gestion. Le 13 octobre suivant, il provoquait l'avis de la magistrature sur un projet de tarification : s'il est rationnel que les rétributions varient selon la nature des affaires, il est au contraire difficile de justifier que pour des affaires semblables, elles changent avec les tribunaux. La circulaire du 21 octobre 1916 (Signorel, *op cit.*, p. 190) fixe d'une façon définitive et détaillée le barême des honoraires et des frais de gestion. Elle distingue la prise en charge de la masse active et les opérations d'administration. Le tarif décroissant du droit proportionnel alloué pour la première varie de 1 0/0, de 1 à 10.000 francs, à 0 fr. 05 au-dessus de 1.000.000. Le droit afférent aux secondes est établi suivant un pourcentage double. Ces taux sont notablement inférieurs à ceux qu'adopte la Direction des Domaines pour la gestion des successions vacantes.

Les frais et honoraires, soumis à la taxe du Président du tribunal, doivent être nettement spécialisés dans le compte de gestion. Comme les difficultés varient avec l'infinie diversité des cas particuliers, le tarif n'est qu'un guide qui ne lie pas irrémédiablement le magistrat.

## SECTION IV

### Les exceptions.

Le principe conservatoire comporte deux conséquences immédiates : l'arrêt de l'exploitation et le maintien du patri-

(1) 18 janvier 1916, *Cl.*, 1917, p. 216.

moine dans son intégrité, auxquelles s'opposent deux exceptions correspondantes : la continuation de l'entreprise et sa liquidation totale ou partielle.

### I. — La continuation de l'entreprise.

La mission essentielle de l'administrateur séquestre est d'assurer par la dépossession du sujet ennemi la cessation de son commerce. Il serait dès lors souverainement illogique que ce même séquestre, promu à la surveillance de l'affaire, en profitât pour lui rendre la vie et se muer en agent commercial du séquestré. La chose serait d'ailleurs fort dangereuse pour ce dernier, exposé à tous les risques d'une gestion maladroite.

Aussi la continuation de l'entreprise ne peut-elle se légitimer que par des intérêts supérieurs qui en conditionnent alors la durée et l'étendue; et le séquestre, sous peine de contrevenir à l'esprit du décret du 27 septembre 1914, doit, sans méconnaître les droits du propriétaire, s'inspirer aussi de l'intérêt général.

La circulaire du Garde des Sceaux du 3 novembre 1914 (*J. O.*, 4 nov.) indique dans quel cas et à quelles conditions pourra s'imposer la continuation de l'entreprise. Les intérêts prévus par elle sont d'ordre privé ou d'ordre public.

1° Les intérêts publics sont les nécessités immédiates de la Défense nationale, ou les besoins de la collectivité, distinction purement empirique d'ailleurs car, en temps de guerre, les satisfactions accordées aux nécessités économiques renforcent la résistance du pays. Dans le premier cas, il s'agira généralement de l'exploitation d'une entreprise industrielle ou commerciale dont les produits répondent aux besoins de l'armée. Les services intéressés, et plus particulièrement le ministère de la Guerre, saisiront le Garde des Sceaux des demandes de cette nature; mais c'est toujours au Président du tribunal qu'il appartiendra d'ordonner, sur requête du Procureur cette dérogation aux principes (1).

(1) Ord. réf. Seine, *Gaz. trib.*, 13 février 1915.

Les procédés diffèrent : c'est quelquefois la concession à une société ou à un particulier, plus souvent la réquisition proprement dite avec exploitation par l'autorité militaire, exceptionnellement enfin la gestion par un agent technique adjoint au séquestre. Mais, dans tous les cas, celui-ci, comme représentant du gage des créanciers, devra défendre les droits privés au cours des négociations relatives aux clauses pécuniaires de la cession.

La protection des intérêts généraux de la nation revêtira des aspects plus variés, suscitant même souvent les protestations les plus vives des Chambres syndicales; la profession, se trouvant directement intéressée à la suppression d'un concurrent, la recevabilité de l'action syndicale est indiscutable (Voir chap. III, *in fine*); elle ne sera pas toujours légitime. Quelle que soit la prudence qui s'impose alors, elle ne devra pas toujours primer les intérêts de la collectivité. La concurrence que la guerre a supprimée, ses nécessités peuvent la rétablir.

Souvent il s'agira d'articles d'utilité générale dont l'entreprise séquestrée était une productrice importante et que l'industrie nationale ne livre qu'en quantités insuffisantes; parfois aussi, il faudra éviter aux consommateurs régionaux les frais et les irrégularités du transport, ou procurer aux industriels ou agriculteurs, propriétaires de machines d'origine allemande, les pièces de rechange qu'ils ne trouveraient pas ailleurs, ou bien enfin il s'agira de productions pour lesquelles l'entrepreneur ennemi possédait un monopole général ou local : c'est le cas par exemple des usines génératrices d'électricité (*Cl.*, 1915, p. 1335) ou des concessions de services d'intérêt public... ou même d'une fabrique de compteurs horo-kilométriques pour taxi-autos (Troimaux, *op. cit.*, p. 162).

Le procédé employé sera souvent l'exploitation avec le concours du personnel de l'usine. Les responsabilités de la gestion seront rarement assumées par le séquestre qui, fonctionnaire généralement chargé de plusieurs actifs ennemis, n'a

ni les loisirs, ni les aptitudes nécessaires. On lui adjoindra un ou plusieurs agents techniques et commerciaux, choisis souvent parmi les gérants français de l'entreprise.

On a parfois recouru au bail, bail à courte durée, concédé à un entrepreneur ou à une firme. Mais, pour maintenir l'intégrité du patrimoine ennemi et ne pas consacrer une véritable dispersion de l'actif, toutes précautions seront prises pour la sauvegarde des secrets de fabrication et du droit de propriété industrielle ou commerciale (1).

2° La circulaire ministérielle du 3 novembre 1914 prévoit la continuation de l'entreprise pour satisfaire à certains intérêts privés, que ce soient ceux des créanciers français, alliés ou neutres ou des acheteurs de marchandises non livrées ou ceux des ouvriers ou employés.

Une appréciation rigoureuse des intérêts invoqués s'impose : si le gage des créanciers est suffisant, à quoi bon l'accroître? S'il est compromis, ne risque-t-on pas de l'atteindre davantage par une gestion défavorable (2)?

Quant à l'intérêt des employés, il ne légitimera souvent qu'une continuation toute temporaire, leur laissant la possibilité de chercher un autre emploi (3). C'est au procureur qu'il appartient, sur un rapport motivé du séquestre, de requérir la réouverture.

### II. — La liquidation.

La liquidation partielle ou totale, exception la plus radicale qui pût faire brèche au principe conservatoire, fut aussi la plus fréquente. Mais, bien que cette fréquence crût en raison même de la prolongation de la guerre, la liquidation demeurait l'exception. Les clauses des préliminaires de paix

(1) Lyon, 6 février 1917 et Trib. Seine (référés), 15 mai 1917, *Cl.*, 1917, pp. 1062 et 1447.

(2) Trib. civ. d'Oran (référés), 19 janvier 1915, *Gaz. trib.*, 4 mars 1915.

(3) V. par analogie de motifs : Cour de Paris, 22 mars 1915, *Cl.*, 1915, p. 664.

ont renversé l'équilibre antérieur : le principe conservatoire s'est effacé, la liquidation est devenue la règle, entraînant à bref délai la disparition des séquestres. Il y a lieu, dans la présente section, de n'étudier que les liquidations effectuées au cours de la guerre et sous le régime des séquestres, la liquidation générale étant examinée au chapitre VII.

### 1° La liquidation partielle.

La liquidation partielle ne peut guère atteindre que les éléments mobiliers de l'actif séquestré. On ne la conçoit qu'exceptionnellement pour les immeubles considérés de tous temps comme les éléments principaux de tout patrimoine et la garantie la plus solide des créanciers. Elle ne s'appliquera que rarement aux fonds de commerce, partie essentielle de la plupart des patrimoines séquestrés (1).

La circulaire ministérielle du 3 novembre 1914 (*J. O.*, 4 nov.) la subordonne à une ordonnance d'autorisation fortement motivée : « ..... A moins de nécessité absolue comme, par exemple, s'il s'agit de marchandises périssables ou encombrantes, ou s'il ne peut être pourvu au paiement de dettes exigibles au moyen des fonds existant en caisse ou à provenir des remboursements, l'actif ne saurait être réalisé... Les séquestres ne sont pas en effet des liquidateurs ». La liquidation devient ainsi un moyen de conserver le patrimoine en l'amputant des éléments sujets à dépérissement et en localisant la réalisation du gage des créanciers.

Les nécessités de la gestion ne furent pas les seules à légitimer des ventes partielles. Toutes les forces industrielles de la nation étaient drainées par la défense nationale au détriment des productions d'utilité courante. Pour certaines de celles-ci même, l'activité allemande avait un monopole véritable : la gêne des consommateurs s'accentuait rapidement. Convenait-il de laisser inutilisés tous les stocks enne-

(1) Trib. Seine (référés), 22 juin 1915, *Cl.*, 1915, p. 433.

mis à l'heure où l'invasion du territoire et les difficultés d'importation limitaient nos mesures et condamnaient au chômage certaines industries privées de matières premières? On ne le pensa pas. L'autorité militaire appliqua à certains de ces stocks les règles de la réquisition telles qu'on les employait à l'égard des citoyens français eux-mêmes et l'autorité judiciaire permit la vente de certains produits d'utilité courante.

Les garanties dont furent entourées ces opérations ne résident pas moins dans les précautions prises pour réaliser le gage dans des conditions favorables que dans les restrictions établies; et la circulaire du 14 novembre 1914 précitée donne aux magistrats d'excellents conseils sur le choix opportun du jour et des circonstances du marché : les ventes de pelleteries, effectuées pour plusieurs millions à Paris, ne se firent à l'hôtel Drouot qu'à la fin de 1915, à des conditions qui excédèrent souvent de 50 0/0 les prix d'avant guerre. Les prix d'estimation furent souvent dépassés (*Cl.*, 1917, p. 24).

Les aliénations se firent en principe aux enchères publiques, par l'intermédiaire d'un officier ministériel désigné par le Président du tribunal. Celui-ci fixa une mise à prix minimum. Les frais d'aliénation restèrent à la charge de l'acheteur. A Paris on procéda presque toujours par l'intermédiaire des commissaires-priseurs dont la compétence est générale, sauf texte contraire. Dans certains cas pourtant, on procéda de gré à gré, conformément au droit commun : « S'il y a lieu de craindre qu'une vente de marchandise soit faite à vil prix, le président peut toujours autoriser la vente amiable par courtier de commerce et moyennant un prix fixé comme minimum » [1]. Ces ventes amiables ne furent admises qu'à bon escient, et les intérêts des séquestres n'en souffrirent pas [2].

(1) Bertin, ordonnances sur requête, t. II, n° 1073.

(2) Trib. civ. Seine (référés), 22 juin 1915, *Cl.*, 1917, p. 213. — Trib. Seine (référés), 22 juin 1915, *Cl.*, 1917, p. 213.

Une des garanties les plus fortes contre la trop grande facilité des aliénations fut l'opposition des syndicats industriels et commerciaux à toute mesure susceptible de concurrencer le négoce national. C'est ce dont témoigne l'intervention par laquelle la Chambre syndicale du papier fit infirmer l'ordonnance autorisant le séquestre de la maison Faber à réaliser un stock considérable d'articles de papeterie (1).

### La résiliation des contrats.

Un aspect plus spécial de liquidations partielles est la résiliation de certains contrats conclus avant la guerre entre les séquestrés et des tiers français, alliés ou neutres. Certes, les principes exposés aux préliminaires de cette étude les laissent subsister, suspendant seulement leur exécution lorsqu'elle est de nature à accroître les ressources de l'ennemi. Il est d'ailleurs moins du cadre de cet ouvrage d'étudier l'influence de la guerre sur le sort des contrats privés que d'examiner ses conséquences immédiates quant aux droits relalifs aux patrimoines séquestrés.

D'après le décret du 27 septembre 1914 (a. 3), si une convention passée entre Français et Austro-Allemands « n'a reçu aucun commencement d'exécution.... son annulation pourra être prononcée sur requête rendue par le Président du tribunal civil ». Il eût été contraire à l'intention présumée des parties de prolonger indéfiniment l'incertitude qui pesait sur l'exécution desdits contrats.

La loi du 21 janvier 1918 (a. 4) a confirmé et renforcé les dispositions du décret du 27 septembre 1914 : « la résiliation des contrats passés avec les ressortissants des pays ennemis, antérieurement au début de l'état de guerre, pourra être demandée par tous les Français, protégés français et nationaux des pays alliés ou neutres ou bénéficiaires d'un permis de séjour ».

(1) Cour de Paris, 22 mars 1915, *Cl.*, 1915, p. 664. Voir chap. III, sect. III.

Si les biens du sujet ennemi sont placés sous séquestre, la résiliation est prononcée, à moins d'intérêt reconnu légitime, par le Président du tribunal civil, sur assignation donnée à l'administrateur séquestre, représentant les intérêts en cause et dûment habilité. L'opposition peut être faite par tous les intéressés, sauf les sujets ennemis, dans les deux mois qui suivent la publication dans un journal d'annonces légales. La loi ne s'applique du reste, ni aux opérations effectuées dans les bourses de valeurs, ni aux contrats de louage d'ouvrage, ni aux baux à loyer ou à ferme.

Ces dispositions ne sont pas autant qu'on pourrait le croire des dérogations au droit commun : les articles 1 et 2 de la loi prévoient en effet la résiliation des contrats conclus entre personnes quelconques antérieurement à la guerre et non pleinement exécutés, lorsque les conséquences de leur exécution dépasseraient de beaucoup les précisions qui pouvaient être raisonnablement faites à l'époque de la convention : or les motifs légitimes de résiliation qui pouvaient être invoqués à l'égard des contractants français, s'aggravent ici de l'incertitude prolongée qui pèse sur le sort éventuel de cette exécution [1]. Ces considérations sont particulièrement impressionnantes lorsqu'il s'agit d'un contrat qui consacre toute l'activité du demandeur au service d'une entreprise séquestrée [2]. D'ailleurs les conditions de la résiliation doivent tenir compte de tous les droits acquis.

L'article 299 du traité de paix érige en principe la résolution des contrats conclus entre des parties dont deux au moins sont devenues ennemies. Sont considérées comme ennemies les personnes entre lesquelles le commerce a été prohibé; le contrat est résolu à partir du jour où la loi de l'une d'elles a formulé cette interdiction. L'Allemagne n'ayant édicté aucune prohibition générale, ce sont les dispositions du décret du 27 septembre 1914 qui fixent la date de l'annulation dans les rapports entre Français et Allemands.

(1) Trib. civ. Seine (référés), 26 mars 1918, *Cl.*, 1918, p. 652.
(2) Trib. civ. Seine (référés), 26 mars 1918, *Cl.*, p. 646.

La puissance alliée dont ressortit une des parties peut toutefois réclamer l'exécution du contrat « dans un intérêt général » (art. 299 *b*). On ne saurait imaginer des termes plus imprécis. Lorsque par suite de la modification des circonstances économiques cette exécution lèse considérablement une des parties le tribunal arbitral prévu en la section VI lui accordera une indemnité équitable.

Sont exceptés de l'annulation : les locations, constitutions d'hypothèques et de gage, les concessions de gisements miniers et les contrats de droit public ou privé indiqués dans la section V (annexe, § 3). L'annulation peut n'être que partielle.

Un régime particulier gouverne les positions prises dans les Bourses, les effets de commerce, les contrats d'assurance et de réassurance (section V, annexe, §§ 4 à 24). L'article 299 est inapplicable lorsqu'une des parties a exécuté l'obligation mise à sa charge, antérieurement à la prohibition de commercer.

### 2° La liquidation générale.

Les clauses du traité de paix qui font de la liquidation totale la commune destinée des entreprises allemandes situées en France ou en Alsace-Lorraine seront examinées au chapitre des conclusions. Mais jamais, pendant la guerre, la liquidation n'a été envisagée comme mesure principale et jamais la France n'a répondu par réciprocité aux dispositions de l'arrêté du Chancelier de l'Empire du 14 mars 1917 concernant la liquidation des entreprises françaises.

La liquidation complète d'un patrimoine ou d'une entreprise ennemie ne fut autorisée que comme conséquence d'une situation de fait qui la rendait inévitable et qui, à tout prendre, en faisait la solution la moins défavorable pour l'intéressé. Aussi n'est-ce que pour la clarté de l'étude que l'examen des cas de liquidation générale fait l'objet d'une section particulière : la logique pure en constituerait la conclusion des sections consacrées aux droits des créanciers en matière civile ou commerciale. Bien plus l'institution du

séquestre, en endiguant les poursuites individuelles, a prolongé jusqu'à la signature de la paix la vie de bien des entreprises que les conséquences du droit commun, la déconfiture et la faillite, eussent rapidement dispersées.

Pour certains commerces de denrées périssables, pour certains mobiliers de non commerçants, la liquidation s'imposa rapidement. Dans l'intérêt combiné du séquestré et de ses créanciers, il ne convenait pas d'attendre la rupture d'équilibre entre un actif limité et un passif qu'enflait chaque échéance. Mais, dans la généralité des cas, ce fut le principe conservatoire qui domina; souvent même la continuation de l'entreprise fut imposée par l'intérêt public...

Il a été dit que, lorsque l'application du droit commun légitimait la déclaration de faillite, celle-ci entraînait, outre la liquidation, la dépossession du séquestre au profit du syndic. Dans les autres cas, une ordonnance du président remplace par un liquidateur le séquestre préexistant. Les opérations de vente et de répartition d'actif s'opèrent selon les règles habituelles. Le reliquat est versé à la Caisse des dépôts et consignations.

Souvent les fonds disponibles sont insuffisants : il y aura lieu d'acquitter d'abord les impôts et droits de toute nature dûs à l'État, les frais de justice, les honoraires et avances du séquestre. Devront être désintéressés suivant leur rang de préférence, les créanciers hypothécaires et privilégiés pour l'intégralité de la somme garantie. On procédera à des répartitions au marc le franc pour les divers créanciers chirographaires. Il faudra tenir compte des droits éventuels des créanciers mobilisés ou restés en pays envahi et des créanciers ennemis (1) au cas où les propriétés situées en Allemagne ne constitueraient pas un gage suffisant.

(1) Trib. civil Seine (référés), 10 sept. 1915 et 1er févr. 1916, *Gaz. trib.*, 28 nov. 1915, *Cl.*, 1916, p. 609.

## Liquidation de sociétés ou de participations sociales.

C'est surtout en matière de sociétés que l'étude de la liquidation revêt un intérêt spécial : elle se présente généralement alors comme conséquence d'une mise sous séquestre partiel et à la requête des membres français. — Elle peut intervenir dans une société placée sous séquestre total mais, sauf exception, le régime établi quant aux causes de dissolution est alors celui qui s'applique aux autres entreprises allemandes.

### 1° Dissolution judiciaire.

Cette dissolution est prononcée soit d'après les règles appliquées aux autres contrats, soit d'après les principes spéciaux à la matière des sociétés. Par ailleurs, une distinction s'impose entre les sociétés de capitaux et les sociétés de personnes. Dans une société anonyme par exemple, le préjudice que causerait une liquidation aux actionnaires et administrateurs français est souvent disproportionné à la gêne résultant du maintien des participations allemandes. Si celles-ci sont en minorité et que la société est considérée comme française, le rôle du séquestre s'estampe discrètement sans affecter la marche des affaires. Les incapacités individuelles n'atteignent pas la société, personnalité juridique indépendante des membres qui la composent.

Y a-t-il dans cette société des administrateurs d'origine ennemie : s'ils n'ont pas donné spontanément leur démission dans l'intérêt de la société, celle-ci n'est pas pour cela paralysée : la situation est celle des sociétés françaises dont certains administrateurs sont mobilisés ou retenus en région envahie. On appliquera les mesures prévues par les statuts au cas d'incapacité d'un ou de plusieurs administrateurs et qui prévoient le remplacement de ceux-ci ou une extension

des pouvoirs de ceux qui restent. Une assemblée générale d'actionnaires se réunit-elle, elle est valable dès que le quorum exigé est obtenu bien que toute une catégorie de porteurs n'ait pu répondre à l'appel. Ainsi a-t-il été jugé pour les mobilisés, ainsi en sera-t-il pour les membres allemands. On examinera ultérieurement l'attitude des séquestres, considérés comme représentants des actionnaires ennemis.

La situation est tout autre pour les sociétés de personnes. Dans une société en nom collectif, le nombre des associés est restreint; le lien s'est formé entre eux moins en raison de l'apport matériel que de la contribution toute personnelle de leurs connaissances techniques, de leur activité, de leurs relations commerciales. Or l'associé allemand qui a dû s'exiler ou a été interné encourt ainsi une véritable mort civile; bien plus, son nom qui s'accole à celui de ses coassociés, jette sur l'entreprise un discrédit qu'exploitent abusivement les concurrents.

Maintenir contre leur gré un lien formé entre des personnes que tout sépare, n'est-ce pas attacher le mort au vif, aller contre l'esprit de l'article 1871 du Code civil qui prévoit une dissolution anticipée lorsqu'un des associés manque à ses engagements ou qu'une infirmité le rend inhabile aux affaires « ou autres cas semblables dont la légitimité et la gravité sont laissées à l'arbitrage des juges »? La guerre devient alors un « juste motif ».

La grande majorité des demandes présentées aux tribunaux étaient relatives à des sociétés formées « intuitu personæ » pour une durée déterminée. Outre les règles précitées du Code civil, et notamment l'assimilation de la guerre à un juste motif de dissolution, on invoquait les dispositions du décret du 27 septembre 1914, prohibant l'exécution des contrats au profit des sujets ennemis. On faisait valoir enfin le préjudice causé à la société par la présence d'un indésirable qui, frappé de paralysie commerciale, bénéficiait d'avantages consentis seulement en considération de son activité.

La jurisprudence fut longtemps très restrictive et l'on

rapporte peu de décisions de principe. L'une de celles-ci [1], est motivée d'une façon aussi sommaire que contestable « attendu qu'aux termes de l'article 3 du décret susvisé, (décret du 27 sept.) l'exécution au profit de sujets allemands ou austro-hongrois de tout contrat ou obligation est interdite comme contraire à l'ordre public ».

La majorité des décisions judiciaires se rallient d'ailleurs au maintien de la société en nom collectif. Même réserve marquée en matière de société anonyme par l'arrêt de la Cour de Rouen du 2 novembre 1915 (*Cl.*, 1916, p. 25), « les mésintelligences invoquées par les administrateurs ne se concevant guère dans une société par actions ».

Les décisions qui refusent de dissoudre les sociétés de personnes s'appuient toutes sur trois ordres de considérations : l'acte constitutif énumère limitativement les causes de dissolution et laisse aux administrateurs restant toute liberté pour continuer les affaires [2], la présence d'un mandataire de justice donne pleine satisfaction aux exigences du décret du 27 septembre 1914 ; le séquestre est un gardien, non un liquidateur [3]. Cette tendance se manifeste même dans certains cas dominés cependant par des considérations de personnes. Le tribunal civil de la Seine [4] refuse de dissoudre une société en nom collectif formée entre un Français et une Autrichienne : le capital insignifiant (600 francs) faisait de l'activité des contractants l'apport essentiel.

La loi précitée du 21 janvier 1918 détermine un changement radical de la jurisprudence. L'article 4, relatif à la résiliation des contrats conclus avec des sujets ennemis, atteint plus fortement ceux qui enchaînent les uns aux autres les intérêts et les activités de personnes que la guerre oppose. Une

(1) Trib. Tunis, décembre 1914, *Cl.*, 1916, p. 939. Voir aussi : Paris, 7 avril 1916 (*Cl.*, 1917, p. 701).

(2) Trib. comm. Seine, 22 décembre 1914, *Cl.*, 1917, p. 1787.

(3) Trib. Seine (référés), 21 mars 1916, *R. D. I. P.*, 1917, p. 298.

(4) 1re Chambre, 2 avril 1917, *Cl.*, 1917, p. 1391.

ordonnance de dissolution (1) s'appuie uniquement sur ses dispositions.

C'est avec les mêmes considérants que le président du tribunal civil de Versailles (2) dissout une société maintenue par un précédent jugement, la présence d'un sujet ennemi étant « de nature à compromettre ses intérêts et à entraver son activité ».

Dans certains cas tout opposés, deux ordonnances du Président du tribunal civil de la Seine (3) ont accordé aux associés français la prorogation temporaire, en vue de terminer les affaires en cours.

### 2° Dissolution par mesure administrative.

Mais la dissolution d'une société est-elle forcément subordonnée à une décision judiciaire?

La circulaire télégraphique du Garde des Sceaux du 25 octobre 1914 (Reulos, p. 51) semble ouvrir une voie nouvelle. « Il pourra être nécessaire, pour assurer stricte application du décret du 27 septembre, de provoquer dissolution de la société et nomination d'un liquidateur ». Il semble difficile de découvrir les motifs qui légitimeraient une telle requête du ministère public, le séquestre assurant parfaitement l'application du décret (4).

C'est avec plus de raison qu'on invoquerait les dispositions de la loi du 1er juillet 1901 (a 12) relatives à la dissolution par décret en Conseil des ministres des « associations composées en majeure partie d'étrangers, celles ayant des administrateurs étrangers ou leur siège à l'étranger et dont les agissements seraient de nature soit à fausser les conditions normales du marché des valeurs ou des marchandises, soit à menacer la sûreté intérieure et extérieure de l'État ». Mais n'est-il pas permis de penser que l'esprit et les termes de

(1) Trib. civ. Seine, 2 avril 1918, *Cl.*, 1918, p. 649.

(2) 3 avril 1918, *Cl.*, 1918, p. 650.

(3) 21 mars 1916, Reulos, *op. cit.*, p. 375.

(4) *Contra*, Barrault, *R. D. I. P.*, 1916, p. 169. – Voir aussi, Paris, 7 avril 1916, *Cl.*, 1917, p. 701.

cette disposition en restreignent l'application à des espèces rendues exceptionnelles par la gravité des faits envisagés?

### 3° Dissolution prononcée en application des statuts par une assemblée d'actionnaires.

Les actionnaires peuvent, conformément au droit commun, éliminer les participations et influences étrangères en modifiant la forme, la nature ou les organes de la société. Notons d'ailleurs que, ces modifications relevant de deux conditions, la réunion du quorum légal et la formation d'une majorité suffisante, la décision dépendra souvent de l'attitude prise par le séquestre comme représentant des intérêts ennemis.

Il est impossible de conditionner avec précision l'exercice de cette dernière fonction, en raison même de l'extrême diversité des cas. Il ne s'agira pas toujours d'une dissolution; souvent, au contraire, le développement imprimé par les fabrications de guerre nécessitera une augmentation de capital, une fusion avec d'autres sociétés ou une extension du but primitif et par suite une transformation radicale des statuts. Or, la présence d'une minorité d'intérêts ennemis ne doit pas entraver le développement d'une entreprise consacrée aux productions de la défense nationale.

A la faveur des modifications proposées, les actionnaires s'attacheront à éliminer les participations ennemies, mais, d'autre part, la conservation du gage économique légitime l'intervention du séquestre, habilité par le Président du tribunal. Les instructions données par celui-ci seront ou générales, comportant une certaine liberté d'allures, ou spéciales lorsque l'objet du vote sera nettement délimité dans l'ordre de convocation. Mais on ne saurait admettre que le séquestre violât les droits qu'il représente par son adhésion sans réserve aux décisions d'une minorité. Il devra généralement se prononcer pour le maintien, sauf au cas où l'intérêt social exigerait la dissolution. Lorsque les intérêts français forment la majorité, son attitude doit rester très réservée : les séquestres

nommés aux intérêts du groupe Thyssen dans la société des « Hauts-fourneaux de Caen », à capital en majeure partie français, furent convoqués aux assemblées, l'une ordinaire, l'autre extraordinaire du 14 mars 1916; il s'agissait de la dissolution de la société suivie d'une reprise par le groupe Schneider sous le nom de « Société normande de métallurgie ». Conformément aux ordres du Président du tribunal de la Seine, ils s'abstinrent de tout vote et les décisions proposées furent adoptées par le reste de l'assemblée. L'objet principal de cette refonte n'était pas l'élimination directe des participations ennemies, mais l'apurement d'une situation financière défavorable.

Cette attitude diffère de celle des administrateurs nommés par l'Allemagne aux participations françaises ; votant au même titre que les autres actionnaires dans le sens d'une exclusion des intérêts étrangers, ils consacrèrent à l'égard de ceux-ci une véritable spoliation.

## CHAPITRE V

### LE SÉQUESTRE DES BIENS ALLEMANDS EN ALSACE-LORRAINE DEPUIS LA CONCLUSION DE L'ARMISTICE

Le décret du 6 décembre 1918 (*J. O.* du 7) rétablit les relations commerciales avec les personnes résidant en Alsace-Lorraine, sous réserve du droit pour l'autorité « de prendre à l'égard des intérêts ennemis qui s'y trouvent les mesures nécessitées par l'ordre public ». Corrélatif à cette restriction, l'arrêté du 30 novembre 1918 (art. 2) interdit le commerce entre les habitants de l'Alsace-Lorraine et les sujets ennemis résidant en territoire ennemi ou neutre. Une telle prohibition appelait l'extension du séquestre : les arrêtés du Président du Conseil en date des 11 et 14 décembre 1918 (*J. O.* des 12 et 15 déc.), réédition des circulaires examinées au cours de cette étude, l'appliquèrent aux intérêts allemands en Alsace-Lorraine.

La crainte légitime de jeter le trouble économique dans le pays détermina l'exemption de toute mainmise sur les biens des Allemands qui continuaient à y résider, sauf au cas où des motifs d'ordre public, laissés à l'appréciation vigilante des magistrats, imposaient des dérogations d'espèce. Aussi l'arrêté du 11 décembre invite-t-il les commissaires du gouvernement à recueillir auprès des services publics et des groupements

syndicaux tous renseignements utiles « afin de ne pas laisser échapper ceux qui ne méritent pas cette faveur ».

Le rôle de séquestre a souvent été confié à des officiers dont la gestion a soulevé, en Lorraine surtout, les protestations les plus violentes et les plus légitimes.

## CHAPITRE VI

### APPRÉCIATION GÉNÉRALE DE L'ŒUVRE DES SÉQUESTRES

L'institution des séquestres, assurant l'application pratique du statut légal des biens ennemis, affectait de multiples intérêts et son œuvre s'étalait au grand jour de l'opinion publique.... Elle devait donc, quelque modérée qu'elle fût, susciter des critiques souvent violentes, parfois passionnées, dirigées moins contre elle que contre ses principes directeurs. Les critiques surgirent de deux camps opposés : l'opinion publique française, les intéressés austro-allemands.

La première, dont les échos immédiats furent la presse et les parlementaires, reproche généralement au régime sa trop grande modération. L'opinion allemande, qui s'exprime par les protestations de ses juristes et les mesures dites de représailles à l'égard des biens français, regarde le séquestre comme une spoliation à peine déguisée.

Il semble que, de la violence même de cette opposition, se dégage une impression moyenne qui ne laisse pas d'être assez favorable à l'institution, les reproches français se tempérant des critiques allemandes mais, dans cette mesure, les infirmant.

L'opinion nationale, en tant du moins qu'elle se manifeste dans sa forme la plus populaire, reproche au gouvernement

son extrême réserve.... Elle réclame la confiscation. Son expression la plus saisissante est un article de M. Léon Daudet [1] : « La première de ces mesures est la confiscation pure et simple au bénéfice de la nation française des biens des Allemands et des Austro-Hongrois établis chez nous. Il importe donc, dès maintenant, de creuser entre l'Allemagne et nous, entre l'Autriche et nous, le fossé que rien ne saurait combler, de créer l'irrémédiable économique. Ce fossé, c'est la confiscation pure et simple ».

On se plaignait aussi de ce que le régime des séquestres laissât échapper trop de monde et l'on ne sut pas toujours limiter l'expression d'une méfiance qui, succédant à une extrême confiance, suspectait tous les étrangers. — A ces voix se joignaient celles des chambres syndicales, intéressées à la suppression des concurrents, et dont les dénonciations ne furent pas toujours inspirées par l'intérêt général.

Ces réclamations se firent jour au Parlement. Leur synthèse la plus générale est l'interpellation de M. Gaudin de Villaine au Sénat [2]. Elle développe le principe suivant : « Ce que le bon sens réclame, c'est leur confiscation (celle des biens ennemis) pure et simple au profit de leurs victimes.... ; la confiscation s'appliquera uniquement aux Allemands qui ont fui la France pour la combattre; le séquestre suffirait pour les suspects et les naturalisés de mauvaise foi. »

Il invoque, mais à tort, la confiscation des biens des émigrés sous la Convention, simple pénalité appliquée d'une façon désastreuse et inconsidérée.

Ces critiques éloquentes ne peuvent, malgré la pureté du patriotisme qui les inspire, prévaloir contre la réponse si modérée que leur fit au cours des mêmes séances, le Garde des Sceaux, en montrant l'atteinte ruineuse qu'eût porté la liquidation générale aux intérêts matériels du pays et à sa réputation économique. L'on ne peut que s'associer pleine-

(1) Cité par M. Gaudin de Villaine, séance du Sénat du 2 août 1915, *J. O.*, 3 août, p. 178.

(2) Séances des 1er et 3 avril 1915, *J. O.* des 2 et 3 avril, pp. 166 et 177.

ment à l'hommage rendu par le ministre à l'œuvre toute d'équité et de modération de la magistrature qui apprécia toujours « en conscience » et qu'admirer le sang-froid du gouvernement qui, malgré les exactions ennemies, s'inclina toujours devant les règles supérieures du droit.

L'opinion allemande considéra le régime des séquestres dans son principe et dans son application contre la manifestation d'une volonté de spoliation à l'égard des intérêts allemands (1). Certains juristes suisses caractérisèrent même le régime français comme un vol de la propriété des sujets ennemis (2).

Défendre point par point l'institution, ce serait revenir sur les solutions, souvent si modérées, exposées au cours de cette étude, et nous ne le pouvons pas. Si la mise sous séquestre a causé aux Allemands des pertes considérables, l'ouverture des hostilités entraînant la rupture des relations commerciales, sa gravité n'est due qu'à la prolongation exceptionnelle du conflit. Les dérogations apportées au principe conservatoire s'imposèrent dans l'intérêt majeur de la défense nationale. Des secours alimentaires et des exemptions inspirées de considérations d'humanité tempérèrent la rigueur et la généralité de la saisie. Au reste, les reproches de modération formulés par l'opinion française n'infirment-ils pas les plaintes allemandes dont les dévastations commises en pays envahi atténuent davantage la valeur relative.

Quant à l'accusation portée sur les administrateurs séquestres, leur incapacité et l'exagération de leurs honoraires, elle a revêtu une forme plus précise dans les observations présentées par M. Em. Brousse à la séance de la Chambre des députés du 30 juillet 1915; le Garde des Sceaux prescrivit une enquête dont les résultats, en dépit de la réalité de certains critiques, furent tous différents : sur les 1668

(1) Dr Noldeke, *Dentsche Juristen Zeitung*, 1917. p. 374.

(2) Dr Reichel, de Zurich, *Juristische Wochenschrift de Berlin*, 1er mai 1915.

administrateurs séquestres qui assuraient la gestion de 12.000 entreprises, 809 seulement étaient des fonctionnaires parmi lesquels on comptait 676 agents de l'enregistrement spécialement qualifiés pour remplir cette mission. La totalité des honoraires, déterminés depuis par des circulaires, ne dépassait guère 100.000 francs. Les dépenses frustratoires ont été réduites au minimum par le contrôle des présidents, les inventaires de prise en charge effectués sans frais, les résiliations de bail conclues amiablement et si le moratorium fut invoqué contre les Allemands avec la plus extrême rigueur, ce fut le sort commun des créanciers et propriétaires en France.

Jamais on n'employa, comme en Allemagne, les fonds ennemis en achat d'emprunts de guerre (V. chap. V, sect. II, 4°); le même scrupule protégea les titres d'Etats neutres détenus par des Allemands : jamais les séquestres ne purent les prêter au Trésor, ce prêt comportant une aliénation éventuelle.

L'institution des séquestres a donc été dans son ensemble, exclusion faite des erreurs et des abus inévitables, en conformité avec le droit des gens. Mais elle suscite d'assez nombreuses critiques de détail relatives surtout à son organisation. On peut regretter tout d'abord le silence du législateur : l'institution a perdu en force et en précision ce qu'elle a gagné en souplesse. L'intervention législative, quoique n'ajoutant rien à sa régularité juridique, lui eût donné des contours moins indécis, un statut plus uniforme. Pourquoi le gouvernement, qui disposait du précieux avis du Conseil d'État et des autorités judiciaires, n'a-t il pas codifié cette institution prétorienne, œuvre des circulaires ministérielles et d'ordonnances judiciaires dont la coordination est parfois si indécise et si difficile? « C'est », dit M. Faillot, rapporteur du projet de loi sur la ratification du décret du 27 septembre 1914, « qu'il ne nous appartient pas, en l'état actuel des choses, d'apporter par l'énoncé de règles nécessairement fixes, générales et limitatives, une gêne ou une entrave à

l'action administrative qui, en l'espèce, a besoin d'une souplesse particulière » (1).

Mais cette unification interne elle-même eût été insuffisante : dans une guerre où la liaison étroite des efforts militaires et économiques des belligérants ramena seule la victoire, il eût été désirable qu'avant la Conférence économique des Alliés, tenue à Paris du 14 au 17 juin 1916, l'unanimité existât entre eux sur la nécessité de contrôler les entreprises ennemies et d'unifier les prohibitions d'ordre économique. D'après les résolutions du Congrès (§ 2), « des mesures seront prises à l'effet de liquider certaines de ces maisons ainsi que les marchandises qui en dépendent... » Cette disposition prématurée motiva une aggravation des mesures de représailles allemandes (2).

Et si, de ces considérations générales, on descend à l'organisation interne du régime, on regrette que là aussi l'unification ait été aussi tardive et aussi incomplète. Trop tardive fut la loi du 22 janvier 1916 sur la déclaration obligatoire des biens ennemis, prescrite en Angleterre dès le 27 novembre 1914. Jusque-là, les séquestres ignorèrent la consistance exacte du patrimoine saisi, et l'utilisation des fonds déposés en banque eût économisé bien des liquidations. Jusque-là aussi, bien des dépôts ennemis furent laissés entre des mains peu consciencieuses.

En outre, la constitution d'un Office général du Séquestre semblable à celui qu'institue la loi anglaise du 27 novembre 1914, chargé d'assurer l'unité de direction et proposer toutes réglementations opportunes, eût augmenté l'efficacité de certaines organisations comme le « Bureau des séquestres », formé près du Tribunal de la Seine.

On a recouru à des liquidateurs de sociétés, experts agréés, huissiers, et surtout à des agents de l'enregistrement, ins-

(1) *J. O.*, Doc. parl., Chambre, 1915, p. 142.

(2) V. sur ces résolutions rapport Faillot, *J. O.*, Doc. parl., Ch. des députés, 1917, p. 814.

pecteurs ou receveurs. On critique vainement le choix de fonctionnaires : les agents de l'Enregistrement n'étaient-ils pas plus qualifiés par leur incontestable valeur technique et leur haute impartialité que des commerçants ou des professionnels dominés par l'esprit de lutte commerciale et la voix des intérêts privés? Il est même très regrettable que le séquestre n'ait pas été confié dans la mesure du possible aux cadres de l'Enregistrement.

## CHAPITRE VII

### L'ÉVOLUTION DU SÉQUESTRE VERS LA LIQUIDATION

La mainmise du séquestre ne peut être que provisoire : elle frappe des entreprises importantes d'une paralysie contraire à l'ordre économique et aux intérêts du pays lui-même ; elle ne se légitime que par les nécessités de la guerre dont la cessation doit marquer le retour au régime de productivité normale.

Comment effectuer ce retour ? Sera-ce par la réintégration pure et simple des sujets ennemis à la tête de leurs entreprises ? Le séquestre n'étant pas une pénalité, mais une simple précaution suspensive, ne présuppose-t-il pas le retour du propriétaire ? Si telle est en effet la clause généralement prévue par les traités de paix, elle n'en constitue pas une suite nécessaire. Tout État peut, en vertu du droit de conservation, refuser l'accès de son territoire aux étrangers dont la présence porterait atteinte à sa sécurité ou à ses intérêts essentiels. Ce droit, qui comporte celui d'expulsion, permet aussi de subordonner l'admission des immigrants à certaines justifications d'origine, de moralité, de ressources, de santé et l'État est seul juge des motifs de sauvegarde qui fondent ces restrictions. Ces principes sont incontestés : seule l'étendue de leur application peut soulever quelque difficulté ; si chaque législation détermine souverainement la condition

légale des résidents étrangers, le respect dû aux autres États lui impose certaines restrictions : les mesures prises doivent procéder directement d'un motif de sécurité publique. Si on admet l'exclusion des agitateurs politiques, des repris de justice, des indigents ou des contagieux, on critique les restrictions à but de protection purement économique telles que l'interdiction du territoire aux travailleurs étrangers (1).

Or la guerre a donné aux restrictions motivées par la sécurité publique une extension inédite, créé entre la France et l'Allemagne une opposition que la signature de la paix n'éteindra pas : agréer sans réserve le retour des Austro-Allemands sur le sol national, leur réintégration à la tête d'entreprises séquestrées, et cela comme conséquence de leurs droits de propriété, ce serait subordonner l'essentiel au principal; aussi les restrictions posées à ce retour permettent d'expliquer, dans une certaine mesure, une orientation nouvelle du statut jusque là purement conservatoire de leurs biens. Défendre le retour à des sujets ennemis, mais leur concéder la libre cession de leurs participations industrielles, de leurs entreprises commerciales, de leurs concessions minières, serait peut-être ouvrir parfois la porte aux personnes interposées. Le gouvernement prétendra donc au contrôle des transmissions ainsi effectuées et ce contrôle, pour être intégral, impliquera pour l'Etat, le pouvoir de procéder lui-même à l'opération ; conformément au principe établi par le traité de paix (art. 297 *b*) : « ... Les puissances alliées ou associées se réservent le droit de retenir et de liquider tous les biens et intérêts des ressortissants allemands ou des sociétés contrôlées par eux sur leur territoire, dans leurs colonies... y compris les territoires qui leur ont été cédés en vertu du présent traité ».

La liquidation apparaît encore ainsi comme essentiellement facultative, laissée au libre choix de chaque puissance alliée. Celle-ci peut donc y renoncer ou la restreindre à telle caté-

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1892, t. XII, pp. 218 et s.

gorie d'intérêts qu'il lui conviendra ou même se borner à une rétention pure et simple, régime peu compatible d'ailleurs avec les exigences d'une bonne gestion.

Mais cette liquidation s'applique virtuellement à tous les droits des sujets allemands de France et d'Alsace-Lorraine.

Les termes très compréhensifs de l'art. 297 se complètent par les dispositions de l'annexe de la section IV : le § 10 oblige l'Allemagne à remettre à la puissance intéressée, dans les six mois de la mise en vigueur du traité, tous les titres se rapportant non seulement aux biens, mais aussi aux droits et intérêts de ses nationaux comme « les actions, obligations ou autres valeurs mobilières de toutes sociétés autorisées par la législation de cette puissance » ; et le § 14 spécifie que la liquidation s'applique aux « dettes, crédits et comptes ».

L'article 297 *b* soulève par ailleurs de réelles difficultés. Que faut-il entendre par « société contrôlée » par les Allemands? La gravité du problème, déjà considérable lors de l'application toute provisoire pourtant du séquestre, s'accentue singulièrement ici : il s'agit en effet d'une mesure définitive de disposition. Si l'article 297 abandonne nettement le critérium de la nationalité déterminée par le siège social, il ne lui substitue qu'une notion trop fugitive. Sans doute s'inspirera-t-on encore de ces pures considérations de fait qui présidèrent aux séquestrations, errement regrettable, car ces procès de tendance soulèveront les légitimes protestations des coassociés nationaux ou neutres.

L'art. 297 ne fixe pas davantage le sort des aliénations consenties par des Allemands à des neutres antérieurement à la signature du traité et relatives aux droits sujets à liquidation. Cette lacune est moins grave : on ne saurait admettre en effet que de telles cessions pussent s'opposer à l'application du traité. Les acquéreurs neutres seront donc simplement subrogés aux droits de leurs ayants cause sur l'indemnité accordée par l'Allemagne.

La liquidation aura lieu conformément aux lois de l'État allié; jusqu'à son achèvement les biens resteront soumis au

séquestre (sect. IV, annexe, § 9); le propriétaire ne pourra grever ses droits d'aucune charge sans l'assentiment de la nation intéressée.

L'Allemagne remettra à celle-ci tous les « contrats, actes et titres » détenus par ses ressortissants et relatifs aux biens soumis à liquidation. Elle fournira tous les renseignements qui lui seront demandés sur ces intérêts et les transactions auxquelles ils auraient été soumis depuis le 1er juillet 1914 (section IV, annexe, § 10).

Chaque puissance alliée pourra grever le produit net de de la liquidation, tout d'abord du paiement des indemnités dues à des ressortissants pour leurs biens, intérêts ou créances en territoire allemand. Mais le traité (section IV, annexe, § 14) établit une solidarité passive entre l'Allemagne et les autres nations ennemies : le produit net pourra former le gage du « paiement des indemnités dues à l'occasion des réclamations des ressortissants de la puissance alliée ou associée concernant leurs biens, droits et intérêts sur les territoires des autres puissances ennemies ou des créances qu'ils ont sur les ressortissants de ces puissances ».

Mais cette liquidation ne répond pas seulement à une pensée de réparation ; le traité prévoit en effet le cas de liquidations effectuées par des États ne participant pas aux répations à payer par l'Allemagne ; le versement du produit net se fait alors entre les mains des propriétaires. Il s'agit donc simplement d'éliminer l'influence de ceux-ci. Aussi dans ce cas la situation du propriétaire allemand est-elle particulièrement favorable puisqu'il obtient de l'État liquidateur une indemnité équitable s'il établit devant le Tribunal arbitral prévu en la section VI ou l'arbitre désigné par ce tribunal, que les « conditions de la vente... ont été injustement préjudiciables au prix » (art. 297 *h*).

Mais, à part cette éventualité, il faut reconnaître que l'affectation donnée au produit de la liquidation, bien qu'elle réponde à une idée assez populaire de justice distributive, consacre une confiscation mal déguisée de la propriété privée. Le

propriétaire, privé de tout recours contre les conditions de la vente, reste sans droit sur le produit de celle-ci porté par l'Office de compensation au crédit global de l'Allemagne. L'article 297 *i* dispose bien que celle-ci s'engage à indemniser ses ressortissants du préjudice subi par eux. Mais, outre qu'il omet de préciser les conditions et le taux de cette réparation, il n'en prévoit pas la sanction. Concevrait-on d'ailleurs que les alliés vinssent soutenir les réclamations des propriétaires allemands contre leur propre pays?

L'art. 297 consacre donc une confusion du domaine public de l'adversaire et des biens des sujets ennemis, ce qui est fâcheux.

L'art. 260 indiquait un procédé plus correct :

« La Commission des réparations pourra exiger que l'Allemagne acquière tous droits et intérêts de ressortissants allemands dans toute entreprise d'utilité publique... en Russie, etc...; le gouvernement allemand devra... transférer à la Commission des réparations la totalité de ces droits... »

Cette expropriation suivie d'une cession n'est pas autant qu'on peut le croire une pure subtilité; elle augmente les garanties des propriétaires en substituant à l'incertitude d'une réparation lointaine les réalités plus immédiates d'une indemnité préalablement liquidée; elle évite surtout d'accréditer une aussi dangereuse assimilation entre les biens des citoyens et ceux de l'État.

Ces dispositions, acceptées par l'Allemagne, sont d'ordre contractuel, ce qui les soustrait à toute contestation juridique. Apprécier leurs conséquences sortirait du cadre de cette étude. Comment le faire d'ailleurs lorsqu'on ignore l'étendue de leur application effective et surtout les manifestations de leurs répercussions économiques?

# ANNEXES

## I. — La liquidation en Alsace-Lorraine.

L'arrêté du commissaire général de la République du 17 avril 1919 (*J. O.* du 8 mai 1919) est un exposé de la procédure suivie pour les liquidations effectuées en Alsace-Lorraine. Aussi est-il moins nécessaire d'en analyser les détails que d'en marquer des traits caractéristiques.

La liquidation est doublement facultative : elle ne peut s'appliquer qu'aux biens et droits déjà sous séquestre : or, le séquestre n'atteint pas en principe les intérêts des Allemands autorisés à résidence et, même pour ces biens, nécessite une ordonnance rendue par le Président du tribunal régional sur requête du ministère public.

Mais, en ordonnant la liquidation, le président provoque l'avis d'une commission consultative nommée par le commissaire général. Cet avis est facultatif pour les biens dont l'actif brut n'excède pas 500.000 francs, obligatoire pour les autres et pour toutes les participations industrielles ou commerciales.

La commission, siégeant à Strasbourg, se compose d'un président et de quatre membres (a. 3) dont un représentant des industriels français, un représentant des industriels alsaciens-lorrains, un conseiller juridique et un conseiller finan-

cier. Elle peut s'adjoindre, si elle le juge nécessaire, des techniciens choisis selon les besoins de l'espèce. La commission dresse par catégorie d'établissements un cahier général des charges, applicable aux liquidations éventuelles. Sur requête du Président du tribunal, elle émet un avis sur l'opportunité de la liquidation, les conditions particulières à lui appliquer et le mérite des offres faites quant aux garanties présentées pour la nationalité, la solvabilité et l'aptitude professionnelle des acheteurs.

L'ordonnance du Président du tribunal, en décidant l'opération, nomme un liquidateur dont elle détermine la tâche. Le liquidateur est soumis à la surveillance générale de la commission et au contrôle plus direct du ministère public qui peut requérir sa destitution. En fin de gestion, il n'obtient décharge de son mandat qu'après homologation judiciaire des comptes. Ses honoraires sont taxés selon la procédure habituelle.

Les frais de toute nature (relatifs aux opérations elles-mêmes et au fonctionnement de la commission), recouvrés sur le produit de la vente et les créanciers payés, le solde disponible est versé à la Caisse des dépôts et consignations. Les réclamations contre la gestion des liquidateurs ne sont ouvertes qu'au ministère public.

### II. — La procédure des liquidations en France.

A la séance du 4 mars 1919, le Garde des Sceaux a déposé sur le bureau du Sénat un projet de loi relatif à la liquidation des biens séquestrés, et sur lequel se modèle d'ailleurs l'arrêté du 17 avril 1919 applicable en Alsace-Lorraine. La liquidation des biens et intérêts séquestrés est autorisée par une ordonnance du Président du tribunal civil, sur requête du ministère public (a. 1).

Cette ordonnance désigne un liquidateur et détermine la procédure et les modalités de l'opération. Si l'inventaire de prise en charge fait ressortir un actif brut au moins égal à

100.000 francs, le magistrat provoquera l'avis d'une commission consultative, instituée au ministère de la Justice et dont un décret fixera la composition (a. 2).

Le produit net des liquidations sera versé à la Caisse des dépôts et consignations : une loi lui donnera son affectation définitive, conformément aux clauses du traité. Cette même loi déterminera le sort des biens et intérêts non liquidés, maintenus jusque là sous séquestre (a. 5). L'État aura un droit de préemption dans les ventes et pourra favoriser les départements envahis.

Le nombre des liquidations prévues s'éléverait à 200.000 francs [1].

(1) *L'Information*, supplément financier du 7 août 1919.

# DEUXIÈME PARTIE

## LES INSTITUTIONS ALLEMANDES

# BIBLIOGRAPHIE

## I. — PÉRIODIQUES

En plus des périodiques cités dans la bibliographie des institutions françaises :

Annuaire de l'Institut de droit international, année 1862, p. 174.
Deutsche Juristen Zeitung (abréviation : D. J. Z.).
Juristiche Wochenschrift (traductions de E. Dreyfus dans Clunet, voir : non périodiques).
Reichsanzeiger (Moniteur de l'Empire, officiel).
Reichgesetzblatt (Bulletin des lois de l'Empire, officiel. Abréviation R. G. B.).
Strassburger Post (21 avril 1916, et 17, 18, 21 février 1917).

## II. — NON PÉRIODIQUES

Curti (A.), avocat-avoué à Zurich. — La condition des sujets ennemis selon la législation et la jurisprudence allemandes (Clunet, 1915, p. 785).

Dreyfus (E.). — Traductions de textes allemands : Clunet, 1916, pp. 86, 901 et 1546, et 1918, p. 480.

Eccard (F.). — Biens et intérêts français en Allemagne et en Alsace-Lorraine.

Giesker-Zeller (H.), privat-docent à l'université de Zurich. — Le Régime juridique des sujets ennemis en Allemagne (Clunet, 1917, p. 385).

Dr Haber, conseiller intime de justice, Leipzig. — De l'assistance professionnelle des avocats-avoués allemands aux sujets ennemis (Juristische Wochenschrift de Berlin, 15 avril 1916. — Traduction par E. Dreyfus dans Clunet, 1917, p. 448).

Dr Hachenburg. — Note sur le « Treuhaender », D. J. Z., 1917, p. 584.

Lysis. — Les capitalistes français contre la France.

Reulos (A.). — Manuel des séquestres.

Soergel. — Kriegsrechtsprechung und Kriegsrechtlehre (Jurisprudence et doctrine de guerre). (Analyse sommaire de cet ouvrage par E. Dreyfus, Clunet, 1916, p. 1880).

Wahl (A.). — Le droit civil et commercial de la guerre.

Waldecker. — Rôle et pouvoirs de l'administrateur forcé dès entreprises ennemies en Allemagne d'après la jurisprudence de Reichsgericht. Traduit par E. Dreyfus, Clunet, 1916, p. 1880.

# CHAPITRE I

## IMPORTANCE DES INTÉRÊTS FRANÇAIS EN ALLEMAGNE

Tout a été dit sur le développement économique de l'Allemagne et l'emprise sans cesse grandissante de son industrie et de son commerce sur les divers domaines de l'activité française. Mûs trop exclusivement par le désir de susciter les énergies nationales, nos auteurs ont souvent méconnu la complexité des rapports qu'ils étudiaient et l'importance des intérêts français en territoire ennemi.

Parfois même, ils ont jeté sur certains de ceux-ci le plus illégitime discrédit en insinuant (Interpellation de M. Gaudin de Villaine au Sénat, séances des 1 et 3 avr. 1915, *J. O.* des 2 et 3 avr., pp. 166 et 177) qu'il s'agissait souvent de capitaux emportés par la spéculation de certaines banques ou par mesure d'évasion fiscale (1).

Certes, le chiffre de ces placements est élevé : mais cette exportation ne relève, d'après l'opinion commune, que d'une insuffisante coopération entre banques et industries françaises. En Allemagne au contraire, cette coopération, aussi féconde qu'étroite, devait, par la rémunération fournie au capital, attirer l'apport étranger. Nos banques elles-mêmes y trouvaient un emploi très avantageux de leurs disponibilités

(1) Lysis. Les capitalistes français contre la France.

à court terme. Les sommes employées par elle ont d'ailleurs été singulièrement exagérées et le phénomène se lie trop étroitement aux défectuosités de nos conceptions économiques générales pour être imputable aux responsabilités privées.

Ces placements ne représentent du reste qu'une minorité infime de nos intérêts d'Outre-Rhin, et ce serait méconnaître l'effort, déjà trop déprécié, de notre industrie et de notre commerce que de ne pas leur attribuer ici une part prépondérante.

Les charbonnages se placent au premier rang : la mise en valeur des mines du bassin de Briey et de Normandie, en nous mettant en tête des producteurs de fer, accentuait notre déficit en houille. Nos industriels acquirent directement en Allemagne des concessions qui couvraient en 1914 une superficie de plus de 10.000 hectares : telles étaient les mines Frédéric-Henry et Carolus-Magnus dans le bassin rhénan-westphalien. Parfois aussi, en échange de participations analogues accordées aux industriels allemands dans nos mines de fer, nos métallurgistes acquirent des intérêts considérables dans les charbonnages d'Outre-Rhin comme la Harpener-Bergbau ou la Gelsenkirchen, et il importe de tenir compte de cet échange pour réduire à de justes proportions certaines statistiques impressionnantes. L'ensemble de ces concessions et participations, exclusion faite de nos propriétés en Lorraine annexée, s'évaluait en 1914 à près de 200 millions.

Là du reste ne se bornaient pas les manifestations de notre activité. Les usines fondées près d'Aix-la-Chapelle et de Mannheim par la Compagnie de Saint-Gobain étaient estimées près de 40 millions et la plupart de nos grandes entreprises avaient créé des manufactures, acquis des participations, essaimé des succursales dans tout l'Empire. Tel est le cas des firmes d'automobiles, des exploitations cinématographiques, des maisons de soieries et d'articles de luxe, de nos marques de champagne et le liqueurs. Nos exportations en Allemagne dépassaient 720 millions en 1913. Certaines

sociétés immobilières, à direction et à capitaux français, s'étaient fondées à Dusseldorf (Cie immobilière de Dusseldorf) (1) et même à Berlin (Comptoir foncier de Berlin). L'évaluation de tous ces intérêts atteint le milliard.

Mais il importe de réserver une place d'honneur aux biens français d'Alsace et de Lorraine qui demeurèrent comme le gage matériel des aspirations protestataires.

La *Strassburger Post* (nos des 18 et 28 février 1917) estimait l'ensemble de cette propriété foncière à 1200 millions de marks et les longues séries de mises sous séquestre publiées par le *Reichsanzeiger* sont singulièrement impressionnantes. Il n'y a guère de communes qui ne comprennent de propriétés saisies. Les chiffres s'intensifient d'ailleurs dans certaines villes : à Mulhouse, la valeur des immeubles français dépassait 20 millions.

Mêmes proportions pour l'industrie régionale : ici encore les mines et entreprises métallurgiques sont au premier rang avec la firme de Wendel dont les charbonnages produisaient annuellement 2.400.000 tonnes, et la Société Alsacienne de Constructions mécaniques, au capital de 13 millions. Puis viennent les tissages et filatures de Mulhouse, Colmar, Altkirch, les verreries de Saint-Louis et Wallerysthal, les faïenceries de Sarreguemines et nombre d'établissements commerciaux, sièges principaux ou succursales de maisons françaises. Les dépôts effectués dans les banques alsaciennes et lorraines s'ajoutent à tous ces intérêts dont la valeur dépasse celle des droits français en Allemagne.

La présente étude s'attachera tout particulièrement aux modifications apportées par la guerre au statut juridique de ces biens. Elle se limitera aux intérêts français : les ordonnances spéciales qui statuèrent sur le sort des droits patrimoniaux de chaque nationalité ennemie procédèrent par extension aux nouveaux belligérants des règles appliquées aux adversaires primitifs. Aussi, ne présentent-elles généralement que de minimes différences.

(1) *Information*, supplément financier du 20 mai 1919.

Ne seront examinées que les mesures prises par l'Allemagne sur son propre territoire : le régime des biens en région envahie, procédant des droits de l'occupant, se rattache à d'autres principes. La gravité exceptionnelle de ses applications nécessiterait d'ailleurs une étude nettement spécialisée.

## CHAPITRE II

### CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU STATUT ALLEMAND DES BIENS ET DROITS PATRIMONIAUX ENNEMIS

---

A la base du statut imposé par elle aux biens ennemis situés sur son territoire, l'Allemagne invoque les mêmes principes que la France : le respect dû à la propriété privée combiné au droit de s'opposer à l'enrichissement de l'adversaire, et les atteintes portées parfois au premier se présentent comme « mesures de représailles ». C'est donc à la lumière de ces règles qu'on doit apprécier le système adopté.

Mais si la conception première est la même, les applications se différencient étrangement : l'institution française se présente sous l'aspect unitaire du séquestre, le régime allemand déconcerte dès l'abord par son apparente complexité. Il prévoit trois statuts très dissemblables des biens ennemis : la surveillance (Aufsicht), contrôle dont l'étroitesse se concilie néanmoins avec le fonctionnement normal de l'entreprise ; l'administration forcée (Zwangsverwaltung), comparable à notre séquestre ; la liquidation, érigée par représailles en institution principale. A cette trinité, l'ordonnance du 19 avril 1917 superpose l'institution du « Treuhaender », gérant suprême de la propriété ennemie.

Leur application est facultative pour chacun des États

fédérés : à lui d'apprécier leur opportunité et, s'il y recourt, avec l'assentiment du Chancelier de l'Empire, d'édicter les mesures d'exécution. Il n'y a donc pas un régime des biens ennemis, il y en a trois au moins dont les variations se multiplient par le nombre des États. Les diversités locales étant dépourvues d'intérêt doctrinal, il faut s'attacher plus particulièrement à la réglementation générale qui les encadre.

On s'aperçoit d'ailleurs très vite que, sous l'extrême diversité des formes, se dissimule une très réelle unité qui coordonne puissamment les divers éléments de la mosaïque.

Toute cette réglementation a la même source : les pouvoirs du Bundesrath ou Conseil fédéral; la même fin : la subordination de tous les droits à l'intérêt national; le même caractère d'organisation essentiellement politique et le même motif apparent : les représailles. — Ce sont là de telles caractéristiques qu'il faut en préciser les traits :

1° *Unité d'origine.* — Cette réglementation se présente, non sous la forme de lois (Gesetze), mais sous celle d'ordonnances (Bekanntmachungen) du Bundesrath. En vertu de la dictature que lui confère la loi du 4 août 1914 (art. 3, J. C., 1916, p. 323) celui-ci est autorisé pendant la durée de la guerre à ordonner toutes les mesures économiques qu'il jugera nécessaire. Ces mesures, portées à la connaissance du Reichstag dès sa première réunion, sont abrogées si ce dernier le demande.

Le Reichstag n'ayant jamais usé de ces prérogatives, le Bundesrath, composé de délégués des États, a pourvu par ses ordonnances aux nécessités multiples et changeantes de la guerre.

2° *Unité de but.* — Les restrictions imposées en France aux droits des sujets ennemis s'inspirent essentiellement des nécessités du salut public. La conception allemande est plus développée : elle ne se borne pas à immobiliser les ressources de l'adversaire, elle en fait pour le pays un instrument de développement économique. Il s'agit non

seulement de conserver le gage, mais de l'accroître en assurant en principe la continuation des entreprises ennemies sous le contrôle d'un surveillant ou la gestion d'un administrateur. Celui-ci doit moins s'inspirer des intérêts du propriétaire que de ceux du pays. Il faut en outre impressionner les belligérants par la sévérité des moyens employés. « Il est du devoir de l'administrateur de guerre allemand de porter atteinte aux intérêts des entreprises qui lui sont confiées pour déterminer les pays ennemis à lever les séquestres sur les biens allemands », a dit le professeur Rehm, de Strasbourg (1).

Au besoin même, il devra sacrifier les droits de l'ennemi : il s'agit de germaniser les entreprises en en excluant les administrateurs et les actionnaires français, d'orienter l'exploitation dans un sens nettement favorable aux intérêts allemands et d'employer les fonds disponibles en emprunts de guerre.

Les anticipations de la presse sont même plus hardies et la *Strassburger Post* du 18 février 1917 déclare : « La guerre nous offre une occasion unique que nous ne retrouverons plus de prendre une mesure allemande catégorique en faisant passer la propriété foncière française dans des mains allemandes ».

3° *L'application de ce principe se manifeste avec une force toute spéciale, moins par l'impulsion donnée à l'exploitation ennemie et qui se traduit souvent par un déficit, que par l'organisation générale du régime.* — La France a recouru au séquestre, vieille institution judiciaire, soumise pas à pas au contrôle du magistrat. En Allemagne, au contraire, surveillants, administrateurs et liquidateurs, nommés par les autorités administratives, ne dépendent que d'elles Tout recours contre leurs agissements ne peut être exercé qu'avec l'assentiment des pouvoirs centraux de l'État particulier, ce qui restreint singulièrement les garanties. Enfin, la

(1) Cité par Eccard, *op. cit.*, p. 71.

souplesse de l'institution et la nécessité d'assurer la marche de l'entreprise, leur concèdent une liberté d'allures qui entraîne un relâchement dangereux du contrôle.

Cette procédure est d'autant moins légitime que l'article 1911 du Code civil allemand offre, comme la loi française, les bases d'une organisation judiciaire. « Un majeur absent, dont la résidence est inconnue, reçoit, pour la gestion de ses intérêts, dans la mesure où il faut y pourvoir, un curateur à l'absence..... Il en est de même d'un absent dont la résidence est connue, mais qui est empêché de revenir et de prendre soin de ces intérêts ». Ces mesures ont du reste été appliquées au patrimoine de certains Alsaciens-Lorrains.

4° *Identité des motifs invoqués.* — Pour émanciper leurs décisions de la discipline stricte du droit international, le Bundesrath dans les ordonnances, le Chancelier dans ses arrêtés, se déclarent astreints à suivre « la voie des représailles » (im Wege der Vergeltung) contre les mesures analogues prises ou préparées en France et surtout en Angleterre. L'expression apparaît pour la première fois dans les ordonnances des 7 août et 4 septembre 1914 (1). Elle formera désormais le « leitmotiv » de toutes les mesures prises, fussent-elles conformes aux principes du droit, et la *Deutsche Juristen Zeitung* (1917, p. 869) fait de la liquidation de nos entreprises « une rigoureuse exécution des mesures de répression..... Du côté allemand, ajoute-t-elle, on ne reconnaît pas avoir d'égards à prendre vis-à-vis des propriétés françaises. C'est en clair langage qu'on reproche ses fautes au gouvernement français. Il s'est bien laissé entraîner par l'Angleterre sur ce terrain ».

L'Allemagne, soustrayant ainsi ses agissements au jugement du droit commun, écarte les limites qu'imposerait celui-ci. La liberté ainsi recouvrée est trop large et le motif de représailles qui n'a jamais été invoqué par la France est

(1) *Reichsanzeiger*, 10 août 1914, et *R. G. B.*, p. 397.

un manteau trop commode pour que son apparition ne suscite à priori quelque méfiance.

La critique présentée par les auteurs français (1) s'attache d'abord à des considérations chronologiques. Dès le 7 août 1914, dit-on, le Bundesrath interdisait l'accès des tribunaux aux demandeurs domiciliés à l'étranger et, dès le 4 septembre 1914, il prévoyait la mise sous surveillance des entreprises ennemies, tandis que la première en date des réglementations édictées dans les pays alliés est le « Trading with enemy Act » du 18 septembre 1914. Les juristes allemands emploient d'ailleurs un procédé analogue pour justifier les probibitions de paiement édictées chez eux et la mise sous administration forcée.

Ces considérations n'ont peut-être pas la force démonstrative qu'on serait tenté de leur attribuer : l'activité judiciaire ou administrative a souvent devancé l'apparition des textes réglementaires et cette comparaison chronologique deviendrait très confuse, appliquée aux mesures ultérieures. D'ailleurs, la mise sous surveillance ou sous administration forcée est, abstraction faite des écarts d'application, conforme aux principes posés au chapitre I (de la 1re partie).

C'est au motif même de ces représailles qu'il convient de s'attaquer. « Dans les cas graves où des représailles apparaissent comme une nécessité impérieuse, leur mode d'exercice et leur étendue ne doivent jamais dépasser le degré de l'infraction commise par l'ennemi » (*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1862, p. 174).

Or il est permis de penser que la gravité et la généralité de la liquidation prévue pour les entreprises françaises en Allemagne était hors de proportion avec les quelques liquidations effectuées en France comme conséquences de situations de fait qui les rendaient inévitables.

5° *Unité de caractères généraux.* — La complexité même de la réglementation allemande n'est qu'une des conséquences

(1) Eccard, p. 50, *Cl.*, 1916, p. 1546.

de sa perfection technique : les ordonnances du Bundesrath, en raison même de leur origine, s'inspirent des conceptions réalistes de hauts fonctionnaires rompus aux difficultés économiques et juridiques. Tous les termes en sont calculés pour les couvrir d'un vernis de modération et d'équité que démentent parfois les commentaires de la presse et les applications pratiques.

La variété des régimes adoptés et surtout leur caractère purement facultatif en subordonnent mieux l'usage aux considérations d'opportunité.

Et si, d'une façon plus générale, on envisage le sort réservé par l'Allemagne aux relations juridiques et commerciales avec l'étranger, même ennemi, on est frappé de la souplesse des dispositions adoptées. L'Empire n'avait-il pas plus à perdre qu'à gagner à l'interruption des rapports économiques?

Aussi n'édicte-t-il aucune interdiction générale de commerce avec l'ennemi; ce n'est que le 20 octobre 1914 que le Bundesrath interdit les paiements à l'égard de la France (*R. G. B.*, p. 443) et encore cette interdiction souffre-t-elle de nombreuses exceptions. Si certaines exportations sont arrêtées dès le 31 juillet 1914 (*R. G. B.*, pp. 254 à 258), la première liste des importations défendues ne paraît que le 11 février 1915 (*R. G. B.*, p. 93) et la presse s'anime du perpétuel souci de renouer dès que possible les relations commerciales avec l'adversaire.

Telles sont, sous leur aspect le plus général, les caractéristiques du régime allemand. Il importait de les fixer d'abord, car elles marquent de leur style jusqu'aux moindres détails, maintenant ainsi l'unité profonde d'une étude d'apparence aussi fragmentaire.

## CHAPITRE III

### EXAMEN D'ENSEMBLE DES MESURES RELATIVES AU STATUT JURIDIQUE DES SUJETS ENNEMIS

Les modifications imposées par l'Allemagne au statut des sujets de l'adversaire forment avec l'ensemble de sa législation économique une systématisation si complexe que leur étude domine celle du statut plus particulier des biens français ; et ce serait séparer artificiellement celui-ci de son milieu général que de ne pas fixer brièvement la situation faite aux sujets ennemis quant à leur destinée personnelle et leur capacité juridique.

1° Mesures prises a l'égard des personnes. — Le régime appliqué à la personne même des ressortissants de l'adversaire résidant sur le territoire allemand est, dans ses lignes générales, analogue à celui qu'appliquèrent tous les belligérants : l'internement dans des camps de concentration pour la majorité, pour d'autres une surveillance policière plus ou moins stricte, pour quelques-uns enfin la délivrance de permis de séjour.

Il convient d'observer que les garanties générales accordées aux citoyens allemands eux-mêmes furent considérablement restreintes. Le 31 juillet 1914, la proclamation de l'état de guerre par l'Empereur eut pour conséquence l'extension à

tout le pays, sauf la Bavière, des pouvoirs dictatoriaux donnés à l'autorité militaire par la loi prussienne du 4 juin 1851 sur l'état de siège. Parmi ceux-ci, figurait le droit d'ordonner « la détention pour cause de sécurité publique » (Schutzhaft) ; cette détention, dont il fut fait quelque abus à l'égard des nationaux suspects, fut adoucie par la loi d'Empire du 4 décembre 1916.

Les Alsaciens-Lorrains furent l'objet de dispositions spéciales. La loi sur la nationalité du 22 juillet 1913 (art. 27) dispose qu'en cas de guerre le ressortissant de l'Empire qui, résidant à l'étranger, n'obéit pas au rescrit lui ordonnant de rentrer au pays, peut être déchu de la nationalité allemande. Sous menace de cette sanction, l'ordonnance impériale du 1er février 1916 rappelle les Alsaciens-Lorrains qui se seraient expatriés après le 1er juillet 1914. Une ordonnance du Bundesrath du 23 mars 1916 (*R. G. B.*, p. 185) rend obligatoire pour les biens des dénationalisés la déclaration imposée pour les biens ennemis. L'arrêté du ministère d'Alsace-Lorraine du 8 avril 1916 (1) en prescrit l'exécution dans ce pays.

Le régime appliqué à ces biens fut parfois celui de la curatelle pour cause d'absence ; mais, d'après l'ordonnance du Bundesrath du 12 juillet 1917 (2), « les dispositions des ordonnances concernant l'administration forcée des entreprises françaises..., ainsi que des ordonnances concernant la liquidation des entreprises britanniques... sont déclarées applicables aux biens des personnes qui, en vertu de la loi sur la nationalité du 22 juillet 1913, ont été déchues de la nationalité allemande ».

2° Le commerce avec l'ennemi. — L'Allemagne, n'ayant édicté aucune prohibition aussi générale que celle de notre décret du 27 septembre 1914, il convient d'examiner ce que furent les restrictions imposées à chaque variété de rapports commerciaux.

(1) *Strassburger Post*, 21 avril 1916.
(2) *Cl.*, 1917, p. 1700.

*Interdictions de paiement.* — Par voie de représailles, l'arrêté du Chancelier du 20 octobre 1914 (*R. G. B.*, 443) applique à la France l'ordonnance du Bundesrath du 30 septembre 1914 (*R. G. B.*, 421) interdisant à l'égard de l'Angleterre tous paiements ou transferts de titres de quelque manière que ces paiements soient effectués.

« Les droits et actions concernant le patrimoine, actuels et futurs, qui appartiennent à des personnes physiques ou morales ayant leur domicile ou leur siège dans les territoires désignés (France et colonies françaises) sont considérés comme prorogés jusqu'à nouvel ordre... Il ne peut être réclamé d'intérêts pour la durée de la prorogation » (art. 2).

Le règlement en pays neutre est également interdit dès qu'il y a lieu de présumer que l'argent est destiné à l'ennemi. D'ailleurs une ordonnance du 8 février 1917 subordonne à l'assentiment de la Reichsbank toute exportation de capitaux.

Comme toutes les prohibitions allemandes, celle-ci comporte des limites et des exceptions; les limites procèdent du caractère territorial de l'interdiction : non seulement l'ordonnance ne s'oppose pas aux paiements faits à des Français retenus en Allemagne, mais elle ne s'applique pas à l'exécution en Allemagne d'une obligation née au profit des personnes physiques ou morales domiciliées en pays ennemi « dans l'exploitation d'une succursale leur appartenant et située en territoire allemand ».

Une ordonnance du Bundesrath du 26 mars 1915 (*R. G. B.*, p. 185) assimile aux succursales les immeubles mis sous administration forcée et, comme les règles moratoires sont beaucoup moins étendues en Allemagne qu'en France, la perception des loyers s'est effectuée beaucoup plus facilement au bénéfice du séquestré.

Si les limites de la prohibition sont précises, les exceptions qu'elle admet sont larges. L'ordonnance du 30 septembre 1914 précitée (art. 7) habilite le Chancelier à les accorder : ce dernier autorisa, par exemple, une banque allemande à

rembourser une banque anglaise qui, ayant obtenu contre elle un jugement des tribunaux britanniques, menaçait de liquider les valeurs déposées à Londres par la banque allemande (1).

Sont autorisés : par l'article 1er, les versements destinés à secourir les Allemands retenus à l'étranger; par l'arrêté du Chancelier du 20 décembre 1914 (*R. G. B.*, p. 550), le paiement des créances nées au profit d'une entreprise située en pays ennemi s'il s'effectue entre les mains d'un citoyen allemand intéressé dans cette entreprise et qui a quitté le pays ennemi; par l'arrêté du Chancelier du 20 octobre 1915 (*Reichsanzeiger*, n° 248), l'acquittement des loyers et des impôts dûs sur le territoire de l'adversaire.

3° La propriété industrielle, littéraire et artistique. — La protection efficace accordée par les belligérants à la propriété industrielle ennemie forme un îlot de légalité tolérante au milieu des rigueurs du droit de la guerre, un commun accord s'étant établi à cet égard entre la France et l'Allemagne.

Notre décret du 14 août 1914 suspendait, même pour les étrangers, les délais prévus à peine de déchéance pour l'acquittement des annuités de brevet. Celui du 27 septembre 1914 (art. 5) réservait le sort des brevets et marques de fabrique appartenant à des Austro-Allemands et la loi du 27 mai 1915 (art. 6), basée sur la réciprocité, autorisait les Français à assurer en pays ennemi la conservation de leurs droits.

Les ordonnances du Bundesrath des 19 septembre 1914, 31 mars et 7 mai 1915 (*R. G. B.*, p. 212) et 8 avril 1916 (*R. G. B.*, p. 272) établissent des règles analogues pour la propriété industrielle ennemie. Il est donc du devoir de l'administrateur nommé à une entreprise française d'assurer le paiement des annuités, la conservation des droits de propriété industrielle et leur protection à l'égard de la contrefaçon.

(1) *D. J. Z.*, 1917, p. 336.

En réponse aux mesures analogues édictées par les lois anglaises des 7 et 28 août 1914, russe du 6 mars 1915 et française du 27 mai 1915, l'ordonnance du Bundesrath du 1er juillet 1915 (*R. G. B.*, p. 414), complétée par le règlement du 2 juillet 1919 (*R. G. B.*, p. 417), interdit (art. 2) de délivrer des brevets d'invention et d'enregistrer des marques de fabrique à la requête de sujets ennemis. Le Chancelier de l'Empire pouvait d'ailleurs (art. 1) restreindre ou annuler les droits antérieurement acquis ou accorder des droits de licence ou d'usage à des tiers.

Sauf en ce qui concerne l'exploitation de procédés utiles aux fabrications de guerre, ces mesures de représailles ne paraissent pas avoir été appliquées entre la France et l'Allemagne qui protégèrent l'une et l'autre les droits de propriété industrielle (1) ou artistique (2).

4° Rapports juridiques et commerciaux avec les nationaux ennemis. — Aucune disposition générale ne proscrit entre Allemands et sujets ennemis la conclusion de rapports juridiques ou commerciaux n'entraînant pas de paiement ou d'exportations prohibées. Les contrats sont donc maintenus et exécutés dans la mesure où ne s'y opposent pas l'exercice de la surveillance ou de l'administration forcée et les prohibitions édictées.

Le 16 décembre 1916, le Bundesrath, par une ordonnance de représailles (*R. G. B.*, p. 1396), autorisa le Chancelier d'Empire ou les organes désignés par lui à prononcer la résiliation totale ou partielle d'un contrat de vente ou de livraison conclu avec un particulier ou une personne juridique ayant son domicile, son siège ou sa direction en Grande-Bretagne, en Italie ou en France, exception faite des contrats d'entreprise et d'affrètement et des conventions relatives aux opérations de bourse à terme. L'ordonnance ne s'appliquait pas aux conventions non prévues par l'article 1er ou déjà

(1) Eccard, p. 159.
(2) Reuloe, p. 231.

pleinement exécutées. Par arrêté du 17 décembre 1916 [1], le Chancelier délégua ses pouvoirs de résiliation au tribunal arbitral d'Empire pour les mesures économiques de guerre.

Les sujets allemands semblent n'avoir guère recouru à ces dispositions exceptionnelles et les tribunaux de droit commun ont parfois interprété avec modération les causes de résiliation qui leur étaient soumises [2].

5° Les réquisitions. — Soumise à un blocus étroit, l'Allemagne donna au système des réquisitions une extension inusitée, appliquant d'ailleurs les mêmes règles aux biens allemands ou français. Aussi n'y aurait-il pas lieu d'en parler si ces règles ne présentaient une gravité toute spéciale.

A côté de la réquisition de droit commun, réglementée par la loi d'Empire du 13 juin 1873 (*R. G. B.*, p. 129), l'ordonnance du 24 juin 1915 (*R. G. B.*, p. 257) établit la « saisie-réquisition » (Beschlagnahme) des articles nécessaires à la guerre. L'ordonnance de saisie n'entraîne pas cession de propriété, mais simplement immobilisation des stocks frappés (art. 4). Le propriétaire, qui doit veiller à leur conservation, ne peut, sous des sanctions sévères (art. 6), les transformer ou les vendre que conformément aux ordres des autorités militaires dont le contrôle devient absolu. — Toutefois une indemnité correspondante aux frais de garde et au préjudice causé peut lui être attribuée.

Au cas d'acquisition pure et simple, le prix sera fixé par un tribunal arbitral (art. 3) en tenant compte du prix d'avant-guerre, majoré selon les circonstances.

6° La situation des sujets ennemis devant les tribunaux. — Le 7 août 1914, une ordonnance du Bundesrath (*Reichsanzeiger*, 10 août 1914) déclarait non recevables à faire valoir en justice leurs droits patrimoniaux nés avant le 31 juillet

(1) Eccard, p. 302.

(2) Kammergericht de Berlin, 1er février 1917 et Reichsgericht, 14 mai 1918, *D. J. Z.*, 1917, p. 336, et 1918, p. 514.

1914 les personnes physiques ou morales ayant leur domicile ou siège à l'étranger.

Le Chancelier pouvait autoriser des exceptions ou étendre « par voie de représailles » ces dispositions aux ressortissants de certains États étrangers (§ 1).

L'ordonnance ne s'appliquait pas aux droits nés de l'exploitation des succursales allemandes d'entreprises étrangères.

Des juristes allemands (Dr Haber, *Cl.*, 1917, p. 448) et même suisses (Curti, *Cl.*, 1915, p. 785) soutiennent que ces suspensions générales, destinées à compléter la protection moratoire des débiteurs allemands, n'étaient pas dirigées spécialement contre les nationaux ennemis... Les exceptions accordées à l'Autriche-Hongrie le 20 avril 1915 et à la Suisse le 25 juin 1915 (sauf pour les sujets anglais, français, russes ou assimilés qui y résideraient), le mot de représailles qui apparaît ici pour la première fois prouvent tout au moins que ce motif innocent n'est que secondaire; et la restriction ne se limite aux droits nés antérieurement au 31 juillet 1914 que parce qu'on craint d'entraver tout commerce avec les neutres[1].

1° *Situation des sujets ennemis domiciliés en Allemagne.* — Le Chancelier n'ayant pas étendu les restrictions par mesure de représailles, comme l'y autorisait le § 1, ces incapacités ont conservé leur caractère purement territorial. Les sujets ennemis qui résident en Allemagne ou les succursales allemandes d'entreprises ennemies (tout au moins pour les droits nés de leur chef), sont admis à ester comme demandeurs ou comme défendeurs[2]. Ils se feront représenter par un « rechtanwalt » même au cas ou l'entreprise est sous surveillance[3]. La procédure sera même suspendue s'ils ne peuvent défendre efficacement leurs droits (*D. J. Z.*, 1915, p. 526). Décisions analogues du Kammergericht de Berlin, 16 septembre 1914

(1) Oberlandgericht de Kiel, *Cl.*, 1916, p. 1128, trad. *Dreyfus.*

(2) Reichsgericht, 26 octobre 1914, cité par Curti dans *Cl.*, 1915, p. 785. *Dreyfus.*

(3) Kammergericht de Prusse, 8 février 1915, *R. D. I. P.*, 1916, p. 257.

et 26 février 1915, du Hanseatische Obergericht et de l'Oberlandgericht de Berlin [1].

L'Oberlandgericht de Hambourg (24 mars 1916, *D. J. Z.*, 1916, p. 1000) et l'Oberlandgericht de Hamm (13 juillet 1918, *D. J. Z.*, 1918, p. 643) ont accordé le bénéfice de l'assistance judiciaire à des Anglais demandeurs. Ce dernier jugement s'inspire de l'observation de la réciprocité en Angleterre.

Si les biens sont sous administration forcée, à l'administrateur d'exercer les actions relatives à ces biens. Mais si le litige est étranger à sa mission, les droits de l'étranger renaissent sauf emprise éventuelle de l'administrateur lors de l'exécution du jugement.

2° *Etranger non domicilié en Allemagne, demandeur ou défendeur dans des instances relatives à des droits nés antérieurement au 31 juillet 1914.* — A. *S'il est demandeur*, le Français domicilié à l'étranger ne peut intenter devant les tribunaux allemands que les actions purement personnelles ou relatives aux droits nés de l'exploitation d'une succursale en Allemagne. Son représentant ou l'administrateur forcé de ses biens n'a pas plus de droit que lui (*D. J. Z.*, 1916, p. 146); mais cette suspension interrompt la prescription judiciaire.

B. *Comme défendeur.* — Si la situation juridique de l'ennemi défendeur n'est en rien modifiée par la guerre, il semble que ce ne soit là qu'une piètre garantie. — Résidant à l'étranger, il sera assigné, même en matière mobilière, devant les tribunaux allemands, n'eût-il pas conservé dans l'Empire son domicile légal. — Le tribunal compétent pour les actions judiciaires relatives aux droits patrimoniaux et intentées contre une personne établie à l'étranger est, en effet, celui dans le ressort duquel se trouvent les biens du défendeur ou la chose contestée (art. 23, du Code de procédure). Le Français, paralysé par les prohibitions du décret du 27 septembre 1914, ne pourra s'entendre avec un avoué.

(1) Cités sans indication de date par M. Curti, *Cl.*, 1915, p. 785.

Souvent même, il ignorera l'introduction de l'instance, la signification étant remplacée (art. 203, Code de procédure) par un avis publié dans le *Reichsanzeiger* et un journal local, « quand elle doit être faite à l'étranger et que les formalités ne peuvent être remplies... ou que leur exécution rencontre des difficultés insurmontables ».

Le jugement deviendra définitif quinze jours après une autre publication, sauf recours du défendeur qui n'aurait pu observer les délais.

Aux termes du traité de paix (art. 302) : « Si un jugement... a été rendu pendant la guerre par un tribunal allemand contre un ressortissant des puissances alliées ou associées dans une instance où celui-ci n'a pas pu se défendre, le ressortissant... pourra obtenir une réparation... déterminée par le tribunal arbitral mixte prévu par la section VI ». Sur l'ordre de celui-ci et à la demande de l'intéressé, cette réparation sera, si possible, effectuée « en replaçant les parties dans la situation où elles se trouvaient avant le jugement... »

# CHAPITRE IV

## LA DÉCLARATION DES BIENS ENNEMIS.

### 1° Buts de la déclaration.

Il semble que la déclaration obligatoire des biens ennemis soit le préliminaire logique de toute modification générale de leur statut : comment les atteindre si on ne les connaît pas? — Et si l'on s'explique que l'Angleterre la prescrive dès le 27 novembre 1914, on s'étonnerait de ce que le Bundesrath l'impose seulement le 7 octobre 1915 (*R. G. B.*, p. 633), longtemps après avoir établi la surveillance et l'administration forcée, si l'on ne savait que tous les immeubles figurent au livre foncier avec le nom du propriétaire et la plupart des entreprises sur les registres du commerce. Toutefois il y a lieu, pour rétablir l'ordre logique, de préluder par l'étude de la déclaration à l'examen des mesures qui, de la surveillance, s'acheminent par l'administration forcée vers la liquidation.

La déclaration obligatoire, qui permet la généralisation des mesures prises à l'égard de la propriété ennemie, est aussi destinée à établir un inventaire général des rapports économiques de l'étranger avec l'Allemagne.

Cette déclaration répond également au souci de constituer un gage économique susceptible de répondre des mesures

prises en pays ennemi contre la propriété des nationaux. Enfin, on rencontre parfois chez les auteurs le désir d'organiser une « Chambre de liquidation » chargée de compenser les créances des Allemands sur les sujets de l'adversaire avec les droits de ceux-ci en Allemagne. Ce projet fut abandonné par crainte de représailles (1).

### 2° Biens et personnes assujettis.

A la différence des autres mesures prises contre l'actif ennemi, généralement facultatives et limitées aux biens principaux, la déclaration, obligatoire dans tous les États, s'étend en principe à tous les droits et intérêts des sujets de l'adversaire et implique un inventaire détaillé. Sont astreints à faire la déclaration tous ceux qui détiennent des biens ennemis sur le territoire allemand, que ce soit à titre de gérants, de dépositaires, ou de débiteurs. Mais l'obligation n'incombe qu'aux personnes résidant en Allemagne : n'y serait pas astreint l'Allemand qui posséderait en Suisse des marchandises anglaises.

Encore faut-il que les propriétaires aient caractère des sujets ennemis. Ce caractère se détermine : pour les personnes physiques, par la nationalité présumée, pour les personnes morales, par le siège principal. En cas de doute, on s'attache au domicile ou à la résidence habituelle.

Comme il s'agit avant tout d'établir une statistique, la déclaration est obligatoire pour les biens, droits et actions de toute nature situés ou exercés en Allemagne. Sont exceptés : les actifs inférieurs à 500 marks, les biens administrés par l'État ou des personnes publiques ou placés sous surveillance ou sous administration forcée, les obligations résultant de recours purement éventuels, les primes d'assurance, les droits d'auteur et de propriété industrielle, les navires de mer, les prestations dépendant d'une contre-prestation non

(1) Giesker-Kesner, *Le régime juridique des sujets ennemis en Allemagne, Cl.*, 1917, p. 385.

effectuée. On admet généralement que le débiteur allemand peut établir la compensation entre ses dettes et ses créances à l'égard du sujet ennemi.

### 3° Autorités compétentes.

Les organes qui reçoivent la déclaration sont désignés par les autorités centrales des États particuliers qui fixent les délais et les formes requises. Ce sont en Prusse, les Chambres de commerce, et en Alsace-Lorraine, le ministère, car un arrêté du 8 avril 1916 (*Strasburger Post* du 21 avr. 1916) applique la formalité aux biens des Alsaciens-Lorrains fugitifs. Les fonctionnaires compétents sont tenus au secret professionnel... sous les peines les plus sévères (art. 11 et 12 de l'ordonnance). Certains déclarants, pour mieux sauvegarder le secret, furent même autorisés en Prusse à remplacer sur les bulletins les nom et domicile du propriétaire par un chiffre convenu (Eccard, p. 271).

### 4° Effets de la déclaration.

La déclaration doit figurer parmi les mesures prises contre les biens ennemis, car elle se complète d'une immobilisation de ceux-ci et constitue à ce titre une expression atténuée du régime de la surveillance.

Désormais en effet (art. 8 de l'ordonnance), toute cession ou aliénation totale ou partielle, nécessitera l'autorisation du Chancelier de l'Empire. Celui-ci pourra même considérer comme nulles, quant à l'application de l'ordonnance, les transmissions effectuées depuis le 31 juillet 1914 s'il les juge destinées à éluder les mesures de représailles. L'ordonnance du 19 avril 1917 (*R. G. B.*, p. 363) transmet ces pouvoirs du Chancelier au Treuhaender ou Curateur impérial de la propriété ennemie (V. chap. VII).

Il est tout particulièrement interdit de transférer à l'étranger, même indirectement, tous objets, valeurs ou deniers

appartenant à des sujets ennemis, à moins qu'il ne s'agisse d'objets emportés à titre de bagages. Les restrictions au droit de cession ne s'appliquent (art. 9) ni aux intérêts des sujets ennemis résidant en Allemagne, ni aux droits appartenant à une succursale allemande, si la cession a lieu au profit de personnes résidant en Allemagne. Elles sont enfin sans objet pour les biens placés sous surveillance ou sous administration forcée.

# CHAPITRE V

## LA SURVEILLANCE DES ENTREPRISES ENNEMIES

### 1° But de l'institution. — L'esprit général de son application.

La mise sous surveillance, instituée le 4 septembre 1914 par une ordonnance du Bundesrath (*R. G. B.*, p. 397), est la première en date des mesures générales prises contre la propriété ennemie. C'est aussi la première qui s'autorise du bon motif des « représailles ».

On chercherait du reste vainement pourquoi : dans aucun des pays belligérants le régime des biens étrangers n'était fixé ; trop d'incertitude pesait encore sur la durée et la nature de la lutte qui s'engageait. Des quelques décisions particulières, prises un peu partout, sans plan d'ensemble, même en Allemagne, on ne pouvait rien inférer et le tribunal correctionnel de la Seine venait de punir sévèrement des actes de déprédation et de pillage commis par des manifestants contre des maisons ennemies.

Toutefois, d'après un article de la *Frankfûrter Zeitung* du 5 septembre 1914, l'Allemagne songeait surtout à « The licence to German banks » du 10 août 1914, par laquelle le « Home-Office » anglais avait mis sous contrôle les succursales de certaines banques allemandes.

Point n'était besoin d'ailleurs, pour justifier l'institution

naissante, de la couvrir d'un tel patronage. Les principes exposés au début de cette étude ne constituent-ils pas sa plus rationnelle légitimation? Il semble bien du reste qu'ils en furent les réels inspirateurs et, qu'aucune interdiction de paiement n'existant encore à l'égard des adversaires de l'Allemagne, la surveillance eut pour premier objet et pour effet principal d'empêcher le passage à l'ennemi des bénéfices et produits d'exploitation. Ceci ressort très clairement du § 4 de l'ordonnance. « Il est interdit de transférer en pays ennemi, directement ou indirectement, du numéraire ou d'autres valeurs appartenant à des entreprises placées sous surveillance ».

Mais cet objectif limité ne donnerait qu'une idée incomplète de la conception allemande dont la formule la plus compréhensive s'exprime au § 1 : les contrôleurs « veilleront à ce que, pendant la guerre, les entreprises ne soient pas exploitées d'une manière contraire aux intérêts allemands ».

A ce qui se pénètre des caractéristiques générales des ordonnances du Bundesrath : leur perfection technique et leur caractère essentiellement pratique de « législation d'affaires », cette expression : « intérêts allemands » ouvre des horizons nouveaux. Les intérêts allemands seront d'abord les intérêts publics dont le domaine est déjà illimité. Il ne s'agira pas seulement d'empêcher les exportations de capitaux, mais, le contrôleur (Aufsichtperson) ayant le droit (§ 1, al. 1) d'interdire les opérations de toutes sortes, s'efforcera, par le sens qu'imprimera son opposition à la marche de l'entreprise, de subordonner l'activité de celle-ci aux intérêts généraux du pays, dût l'exploitation en souffrir ; mais la pratique, puissamment aidée par les termes de l'ordonnance, a donné à la compréhension des « intérêts allemands » un domaine beaucoup plus étendu : comme les intérêts généraux de la nation ne sont que la résultante des intérêts particuliers, le surveillant favorisera directement ceux-ci.

Sa tâche sera facile : n'est-il pas autorisé a requérir des renseignements sur toutes les affaires de la maison, à ins-

pecter les livres, les documents, la correspondance de l'entreprise, à contrôler la caisse, le portefeuille des valeurs et le stock des marchandises (§ 2)? — Sera-t-il au moins lié par le secret professionnel? Non, car le § 2 (al. 1) qui le charge « d'interdire la communication à des tiers de tous renseignements sur la marche de la société » ne prohibe que les comptes fournis par les gérants de l'entreprise aux participants étrangers.

Ne pourra-t-on craindre alors que cette connaissance parfaite des affaires ne permette au contrôleur de favoriser les concurrents? Telle est en effet la pratique qui, adoptée par les surveillants des compagnies d'assurances ennemies, permit aux sociétés allemandes de s'emparer de leur portefeuille. Il faudrait toutefois se garder de considérer ces agissements comme généraux : « la surveillance ne fut en effet qu'un régime transitoire dont le domaine, d'abord très étendu, se restreignit vite dès qu'apparut l'administration forcée ».

En outre, le § 1 (al. 2) déclare que la surveillance devra s'exercer « en respectant les droits de propriété et autres droits privés de ces entreprises » et si ce principe subit quelques heurts au contact des imperfections de la pratique, on doit reconnaître que dans la plupart des cas ses éléments essentiels demeurèrent saufs.

Le contrôle, qui se fit plus discret pour les entreprises où dominaient les intérêts allemands, ne s'opposa pas à la continuation de l'exploitation que les dispositions de l'ordonnance complémentaire du 22 octobre 1914 (*R. G. B.*, n° 351) protègent contre les arrêts brusques. On vit même une société anonyme mise sous surveillance, la « Deutsche Dunlop Gummi » de Hanau, recevoir des subventions administratives, en raison de l'utilité générale de son exploitation (Giesker-Zeller, art. cit. *Cl.*, 1917, p. 385).

D'ailleurs, la mise sous surveillance fut prononcée d'une façon toute facultative par les autorités centrales des États confédérés.

### 2° Entreprises susceptibles d'être mises sous surveillance.

Le domaine de la surveillance est très large : aux termes du § 1, peuvent y être soumises « les entreprises ou succursales d'entreprises établies sur le territoire allemand lorsque leur centre de direction ou de surveillance se trouve en pays ennemi ou que leurs revenus sont destinés, en totalité ou en partie, à être envoyés en pays ennemi ».

On conçoit donc très bien la mise sous surveillance d'une exploitation qui, allemande par son siège, ses administrateurs et la majorité de ses intérêts, se trouverait sous le contrôle général d'un consortium industriel siégeant en Angleterre ou compterait quelques Français parmi ses participants.

Pratiquement, il faudra que l'influence étrangère soit assez considérable pour donner à l'affaire un caractère mixte.

En fait, les entreprises laissées sous surveillance après l'institution de l'administration forcée sont celles dont la participation ennemie est inférieure à la moitié du capital social, celles appartenant aux nationaux ennemis, mais exclues du domaine de l'administration forcée et les sociétés d'assurances.

### 3° Attributions et pouvoirs des surveillants.

Les surveillants ne sont pas des administrateurs, ils ne peuvent faire aucun acte de gestion; l'entreprise suit son cours sous la direction des propriétaires ou de leurs préposés. Ils doivent prendre connaissance de tous les livres et documents, vérifier la caisse, le portefeuille et les stocks, et requérir tous renseignements utiles.

Mais ce ne sont pas non plus de simples commissaires des comptes : ils peuvent interdire les opérations contraires aux intérêts allemands. Certes, il s'agit surtout d'empêcher les actes de disposition relatifs aux biens patrimoniaux, la

communication à des tiers de renseignements sur la marche des affaires (§ 2) et l'exportation en pays ennemis des capitaux et valeurs (§ 4) [1].

Mais le § 3 leur confère une autorité nouvelle : « Les directeurs et employés devront se conformer aux instructions et ordres du contrôleur devant assurer l'exercice de son droit de surveillance », ce qui, en réalité, motivera son ingérence constante.

Les règles d'application établies dans chaque État nous fixent plus nettement sur ses attributions précises. D'après l'Instruction du ministère d'Alsace-Lorraine, par exemple (Eccard, *op. cit.*, p. 221), « le contrôleur décidera dans quelle mesure l'entreprise aura à remplir ses obligations vis-à-vis de l'étranger » (Sect. B, § II). Il devra notifier aux banques « que tous prélèvements de sommes jusqu'à concurrence d'un certain montant ne pourront pas avoir lieu sans son autorisation » (Sect. B, § 4), il indiquera quel emploi doit être fait des sommes supérieures aux besoins courants de l'entreprise et présidera à l'établissement d'un plan financier de celle-ci. Toutes les communications destinées à l'étranger lui seront soumises (§ 8). Enfin, il se tiendra en rapport avec les autorités administratives au moyen de comptes rendus périodiques.

Dans ces conditions, il ne semble pas légitime de considérer le contrôleur comme agissant à titre privé ainsi que le font certains auteurs (Eccard, *op. cit.*, p. 82) ou certains arrêts (Reichsgericht, 8 mars 1917, *D. J. Z*, 1917, p. 152); il est le mandataire des pouvoirs publics par sa nomination, la nature du contrôle auquel il est soumis et surtout le caractère d'une mission qui s'exerce à l'encontre des dirigeants de l'entreprise pour satisfaire aux restrictions d'ordre général. — Telle est du reste l'opinion de certains juristes neutres (Giesker-Zeller, art. précité) qui, avec des auteurs allemands

(1) Les contrôleurs peuvent d'ailleurs accorder des exceptions à cette dernière prohibition ou ordonner le transfert du numéraire à la Reichsbank.

le considèrent comme fonctionnaire public (Beamt), bien que choisi souvent parmi les notaires et experts comptables.

Le § 1er de l'ordonnance du 24 août 1916 (*R. G. B*, p. 961) appelle du reste ce régime « la surveillance de l'État » et soustrait l'administration même de l'entreprise à certaines règles du droit commun : les mesures d'exécution forcée, les saisies conservatoires, les demandes de déclaration de faillite ne pourront avoir lieu qu'avec l'assentiment des autorités centrales des États confédérés. Le contrôleur pourra même avec cet assentiment, demander l'annulation des saisies et faillites prononcées après l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 7 octobre 1915, concernant la déclaration des biens appartenant à des sujets ennemis.

A certains égards, l'entreprise surveillée constitue donc un gage dont on assure la conservation à l'égard, non seulement de l'adversaire, mais aussi des nationaux, et le régime apparaît, par cette immobilisation, comme une forme transitoire entre la déclaration et l'administration forcée.

### 4° Nomination d'un gérant.

L'ordonnance du 4 septembre 1914, sauvegardant et parfois imposant dans l'intérêt général, la continuation de l'entreprise, suppose la présence active des propriétaires et gérants qui seuls ont qualité pour accomplir les actes d'administration.

Aussi fallait-il prévoir le cas où ceux-ci cesseraient d'assumer la direction. Certains d'entre eux, sujets ennemis ou même Alsaciens-Lorrains, furent internés ou s'exilèrent. D'autres, entravés par le contrôle vexatoire d'un surveillant, refusèrent de continuer leur concours ou bien le contrôleur estima que leur maintien s'opposait au libre exercice de sa mission ou à la marche régulière de l'exploitation. L'ordonnance du 22 octobre 1914 (*R. G. B.*, p. 447) lui confère alors le droit de requérir la nomination d'un gérant (Vertreter).

Par exception, la procédure sera judiciaire : est compétent

le tribunal du bailliage dans le ressort duquel siège l'entreprise ou la succursale; son choix s'inspirera de l'avis du surveillant. Sur la demande de celui-ci, le tribunal mettra obligatoirement fin à la gérance. Il statuera toujours sans frais.

La surveillance se transformera alors en un régime analogue à notre séquestre. Les propriétaires ou leurs préposés, dépossédés de leurs pouvoirs, ne pourront plus accomplir aucun acte juridique au nom de l'entreprise.

Le gérant ne pourra d'ailleurs continuer l'exploitation : son rôle se bornera, sous la direction du surveillant, à achever en totalité ou en partie les opérations en cours; il ne pourra en conclure de nouvelles que lorsqu'elles seront nécessaires pour terminer les anciennes.

Ses frais et honoraires, prélevés sur les fonds de l'affaire, seront fixés par le tribunal de bailliage.

### 5° Régime spécial a certaines sociétés d'assurances.

L'Office de contrôle des assurances privées a été chargé par l'ordonnance du 4 septembre 1914 (§ 1, al. 3 de la surveillance des sociétés d'assurances déjà assujetties à son contrôle par la loi d'Empire du 12 mai 1901.

Bien que celles-ci semblent n'avoir été soumises qu'à la simple surveillance, celle-ci marqua vite pour elles une véritable spoliation de leur portefeuille. Non seulement toute opération leur fut interdite, ce qui est très régulier, mais les tribunaux allemands prononcèrent la résiliation des contrats avec une facilité abusive (Cour d'appel de Kiel, tribunal de Brunswick : décisions citées, sans indication de date, par Eccard, p. 85. — Reichsgericht, 11 juillet 1916, Eccard, p. 85).

Aussi, en 1915, l'Office impérial du contrôle des assurances a-t-il pu se rendre à lui-même cet hommage d'avoir réussi à faire passer aux Compagnies allemandes la plus grande partie du portefeuille des sociétés françaises et anglaises en réduisant de 10 milliards à un milliard et demi les risques assurés par elles (*Cl.*, 1918, p. 480).

### 6° Recours contre les actes du contrôleur. Frais et sanctions.

La nature publique des fonctions du contrôleur se confirma par le caractère tout spécial des recours ouverts contre ses agissements.

Aux termes de l'ordonnance du 24 juin 1915 (*R. G. B.*, p. 351, § 1) : « les propriétaires et toutes les personnes intéressées ne pourront engager de poursuites en dommages-intérêts à raison d'actes ou d'omissions des surveillants...., dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, qu'avec l'autorisation des autorités centrales des États confédérés ».

Cette garantie courrait grand risque de rester illusoire, si l'ordonnance n'ajoutait : « L'autorisation devra être accordée s'il y a eu manquement coupable au devoir professionnel ». Mais ces termes mêmes laissent présumer qu'il faudra établir une faute lourde ou une négligence grossière pour que les autorités lèvent le bouclier. Certains juristes allemands reconnaissent d'ailleurs l'absence pratique de tout recours (Dr Waldecker, Berlin, *Juristische Wochenschrift*, 1917, p. 660. Traduction E. Dreyfus. *Cl.*, 1918, p. 480). Ce ne serait d'ailleurs là qu'une mesure tardive de réparation, les décisions du contrôleur étant sans recours préalable. Au reste, les termes de l'ordonnance du 7 août 1914 enlèvent aux sujets ennemis qui ne résident pas en Allemagne le droit d'ester en justice.

Les frais et honoraires de la surveillance sont prélevés sur l'actif de l'entreprise.

L'ordonnance du 4 septembre 1914 (§ 5) punit les directeurs et employés qui entraveraient sciemment l'exercice de la surveillance ou refuseraient les renseignements demandés « d'une amende qui peut atteindre 50.000 marks ou d'un emprisonnement de 3 ans ou plus ou d'une de ces deux peines seulement ».

# CHAPITRE VI

## L'ADMINISTRATION FORCÉE

---

### SECTION I

#### Conception générale de l'institution.

Instituée par l'ordonnance du Bundesrath du 26 novembre 1914 (*R. G. B.*, p. 487), l'administration forcée des biens ennemis substitue à l'action du propriétaire celle d'un délégué des pouvoirs publics.

Mesure de représailles, comme telle essentiellement facultative pour les États particuliers et subordonnée à l'agrément du Chancelier de l'Empire, elle se donne ainsi comme exceptionnelle ; en réalité, chaque Etat l'ayant rendue obligatoire, elle s'étendit rapidement à la majorité des biens ennemis près desquels elle remplaça la simple surveillance.

Le Bundesrath en fait une réplique aux institutions françaises et nos auteurs accentuent cette confusion en la désignant par le terme « séquestre ». C'est là une double erreur : non seulement les conséquences de l'administration forcée dépassent en gravité celle du séquestre, mais, entre la nature des deux régimes, il existe une véritable opposition. Ils n'ont en effet qu'un caractère commun : l'exclusion du propriétaire ou de ses délégués. Hors de là, tout les sépare : le séquestre, essentiellement chargé d'assurer l'arrêt de l'entreprise et la

conservation du patrimoine, exerce sa mission au nom des autorités judiciaires qui le surveillent pas à pas; l'administrateur allemand, véritable fonctionnaire doué de pouvoirs illimités pour assurer la marche de l'entreprise au mieux des intérêts du pays, peut aussi, à la requête d'un associé allemand et avec l'assentiment des autorités publiques, procéder à sa dissolution. Par les termes du § 3, la liquidation apparaît même dès l'abord comme susceptible d'application générale si le Chancelier en décide ainsi.

La pratique atténua les manifestations extrêmes de ces oppositions, mais elle en confirma les tendances principales et, tandis que l'institution française, dominée par ses origines judiciaires de droit commun, se bornait à la rétention des ressources ennemies, l'institution allemande, essentiellement politique dans ses origines et ses applications, se caractérisa surtout par son but pratique, « veiller à ce que l'entreprise soit conduite dans une voie qui ne nuise ni à l'esprit de représailles, ni aux intérêts généraux des Allemands » (Reichsgericht, 8 mars 1917, *D. J. Z.*, 1917, p. 152).

Cette conception a suscité les critiques des juristes berlinois eux-mêmes. Le Dr de Walcker, privat-docent à l'université de Berlin, s'exprime ainsi : (*Juristische Wochenschrift*, 1917, p. 660, art. traduit par M. Dreyfus, *Cl.*, 1918, p. 480) : « A-t-on agi conformément au droit strict? Je me suis déjà permis d'en douter lorsqu'il s'est agi de la surveillance des entreprises, j'exprime le même doute aujourd'hui. Cette référence aux intérêts, envisagée comme élément final de décision, ne laisse pas que de permettre de douter des principes posés par le Reichsgericht; il semble plutôt qu'une pareille théorie puisse servir d'aliment à nos ennemis lorsqu'il prétendent que nous n'avons plus de droit public ».

Que faut-il entendre en effet par « les intérêts généraux des Allemands » ? Suffit-il qu'ils apparaissent aux yeux de l'administrateur ? Jusqu'où reculer leurs limites ? L'expression ouvre des avenues tentatrices à l'arbitraire, l'histoire du régime n'en témoigne que trop fréquemment.

Il y a lieu d'étudier successivement les biens susceptibles d'administration forcée, les précautions dirigées contre les fraudes, le caractère juridique des administrateurs, les conséquences du régime à l'égard des propriétaires et des tiers, enfin les recours ouverts aux intéressés, les sanctions qui les menacent et les résultats pratiques de certaines gestions.

### 1° Domaine d'application de l'administration forcée.

L'ordonnance du 26 novembre 1914 (*R. G. B.*, p. 487) qui inaugure le régime en faveur des entreprises françaises autorise, toujours par voie de représailles, le Chancelier à étendre ses dispositions aux ressortissants des autres pays ennemis (a. 9).

Le domaine de l'administration forcée est moins étendu que celui de la surveillance : tandis que cette dernière peut frapper toute entreprise affectée de la moindre participation ennemie, les biens soumis à l'administration forcée sont énumérés limitativement. Ce sont :

1° « Les entreprises dont le capital appartient entièrement ou pour la plus grande partie à des nationaux... ennemis » [1]. L'ordonnance du 10 février 1916 (*R. G. B.*, p. 89) précise la notion première : « sont assimilés à une entreprise... outre les succursales des entreprises et les immeubles, tous les biens patrimoniaux qui appartiennent à une entreprise ». Il s'agit ici non seulement de ceux affectés directement à l'exploitation, mais aussi des dépôts de numéraire et de titres. Le terme « entreprise » (unternehmung), assez imprécis pour devenir très compréhensif, englobe les affaires individuelles ou collectives gérées commercialement, les sociétés civiles et même tout ensemble de biens constitué dans un but, même idéal, comme celui d'une association.

2° Les immeubles [2] bâtis ou non, qui appartiennent en majorité ou en totalité à des Français. Si l'emprise affecte

(1) Ordon. 26 novembre 1914, §§ 1 et 7.
(2) § 7, ord. 26 novembre 1914.

de plein droit les immeubles par destination, elle épargne, sauf décision spéciale, le mobilier meublant, surtout lorsque par sa valeur artistique il constitue un élément d'actif particulièrement important [1].

3° Les successions [2], sans égard à la nationalité et au dernier domicile du « de cujus », quand elles reviennent totalement ou en majeure partie, à des Français. En cas de partage, l'emprise se limitera aux parts de ces derniers.

L'administrateur devra donc s'opposer à l'appréhension par le sujet ennemi des valeurs qui lui sont attribuées. Aux termes d'un arrêt du Kammergericht de Berlin du 2 mai 1918 [3], les droits de l'héritier « sommeillent » pendant la durée de l'administration.

Toutefois, l'administrateur ne pourra requérir le partage d'un immeuble acquis par succession et placé sous sa garde. Ainsi en a décidé l'Oberlandgericht de Colmar [4] : sur sept héritiers, cinq étaient Français; l'administrateur introduisit une action en partage contre les deux Allemands non consentants; sa demande fut rejetée, car il « est le représentant légal de la propriété ou des propriétaires; il ne peut agir que pour les propriétaires en commun et non pour certains d'entre eux contre les autres ».

4° « Pour des motifs particuliers et par mesure de représailles, avec l'assentiment du Chancelier, d'autres biens patrimoniaux... lorsqu'ils appartiennent à des nationaux français » [5].

L'expression est trop générale pour ne pas comprendre tous les meubles, droits de créance, dépôts de titres, etc. Un régime spécial s'applique du reste à ces derniers : les banques en restent détentrices à charge de bloquer les dividendes tou-

(1) Oberlandgericht de Colmar, 2 novembre 1916. *D. J. Z.*, 1917, p. 47.

(2) Ordonnance du 10 février 1916.

(3) *D. J. Z.*, 1918, p. 517.

(4) 27 octobre 1915, *D. J. Z.*, 1916, p. 143, et 1917, p. 592.

(5) Ordon. 10 février 1916.

chés en un compte immobilisé qui ne porte pas intérêt. Il en est de même pour les dépôts en espèce. Le régime est donc analogue à celui que déterminent en France les ordonnances générales de mise sous séquestre et la loi du 22 janvier 1916 sur la déclaration obligatoire des biens ennemis.

Tous les biens désignés doivent être effectivement à la portée de l'appréhension allemande : comme celle-ci est une mesure de guerre, les tribunaux neutres ne doivent pas en tenir compte. Ainsi en a-t-il été jugé à l'égard de la France[1], ainsi se prononce le tribunal de Genève [2] à l'égard de l'Allemagne.

### 2° Mesures destinées a écarter les fraudes.

1° *La déclaration obligatoire des biens ennemis.* — Il a été dit que la seule mesure susceptible d'assurer l'application générale du régime était la déclaration obligatoire, mais que l'existence de livres fonciers et de registres du commerce avait atténué les inconvénients de son application tardive (chapitre IV). En outre les autorités centrales des Etats confédérés la prescrivirent souvent pour faciliter l'application de l'administration forcée.

2° *La lutte contre les personnes interposées.* — Le fourré parfois inextricable qu'offrait aux entreprises ennemies le procédé de la personne interposée fut, dès l'origine, menacé par l'ordonnance du 26 novembre 1914 (§ 1er) : « L'application n'est pas exclue par le fait que, pour dissimuler la participation des nationaux français, on a eu recours à des personnes interposées d'une autre nationalité ». En Allemagne comme en France, la variété des espèces s'accrût en raison de la complexité des combinaisons économiques modernes. Aussi le siège de l'entreprise ou le domicile des participants ne sera qu'une considération secondaire; on

(1) 1re partie, ch. 2, sect. V.
(2) 4e Chambre, 30 octobre 1917, *Cl.*, 1918, p. 765.

s'attachera surtout à la nature des intérêts et des activités en jeu [1]; dans tous les cas, la société sera traitée comme ennemie si les intérêts français, avoués ou cachés, la dominent.

La pratique fut même hardie, le ministère du commerce, après assentiment du Chancelier de l'Empire nomma un administrateur aux biens d'une maison d'horlogerie suisse, établi à la Chaux-de-Fonds, qui travaillait pour le gouvernement français (*Cl.*, 1916, p. 1703). On juge donc ici uniquement d'après le sens de l'activité. Les autorités gouvernementales, appréciant souverainement la question de nationalité, ont aussi tous pouvoirs d'investigation.

3° *Nullité des cessions frauduleuses.* — On pouvait craindre que les sujets ennemis ne cédassent leurs droits. L'ordonnance du 5 janvier 1915 (*R. G. B.*, p. 13) les prévient : « Les modifications survenues dans la répartition des capitaux intéressés à une entreprise postérieurement à l'ordonnance du 26 novembre 1914, qui institue l'administration forcée, n'excluent pas l'application de celle-ci ».

En conséquence, le § 2 donne aux nationaux intéressés la faculté de résilier l'acte dès la nomination de l'administrateur. La demande sera signifiée à celui-ci dans le délai d'un mois à compter du jour où le requérant aura pris connaissance de la saisie.

Il convient d'ailleurs de remarquer que les États particuliers, en optant pour la mise sous administration forcée, prescrivent aux détenteurs non seulement d'éviter toute action de nature à contrarier l'exercice du régime, mais aussi de prendre à l'égard des propriétés toutes les mesures conservatoires auxquelles leur situation les habilite.

La présomption de fraude est plus forte encore en matière de donation d'après les décisions de l'Oberlandgericht de Hambourg [2] et du Reichsgericht [3]. Il s'agit en l'espèce de

(1) Décis. du Reichsgericht, 12 octobre 1915, citée par Gierker-Zeller, art. préc.

(2) 14 juillet 1916, *D. J. Z.*, 1916, p. 1089.

(3) 9 février 1917, *Cl.*, 1917, p. 1805.

donations faites en argent par des Anglais à des Allemandes, l'une avant, l'autre après le 10 novembre 1914. La restitution est ordonnée à l'administrateur, non seulement en raison de la fraude présumée mais, dit le premier jugement, « parce qu'il y a lieu de tenir compte de la conception populaire au moment où l'acte est passé. Il y a là un contrat contraire aux bonnes mœurs ».

### 3° Nomination des administrateurs.

C'est aux autorités centrales des États confédérés qu'il appartient, facultativement et avec l'assentiment du Chancelier, d'astreindre à l'administration forcée les entreprises ennemies. A elles aussi d'organiser en détail le régime, d'en nommer les agents et d'en contrôler l'exercice.

L'ordonnance du 26 novembre 1914 ne fixant que les traits principaux, les réglementations particulières se sont développées avec des variantes plus nombreuses qu'importantes, essentiellement orientées par l'esprit politique et national de l'institution.

Grâce à un contrôle gouvernemental assez large, l'unité d'action générale s'est conciliée avec la liberté d'allures des administrateurs. Ceux-ci, malgré le caractère public de leur mission, ne furent pas toujours choisis parmi les fonctionnaires : on les désigna selon le sort réservé à l'entreprise. Suspendait-on sa marche, on nommait un notaire ou un avoué; mais, comme la règle générale fut la continuation, les choix, très variés, se portèrent sur des spécialistes ou même des concurrents : on nomma des négociants, courtiers, banquiers ou experts-comptables aux maisons de commerce, des ingénieurs aux exploitations minières ou industrielles, des professeurs d'agriculture ou des inspecteurs des forêts aux grands domaines ruraux. Les désignations furent parfois étranges : le professeur Rehm, de la Faculté de droit de Strasbourg, administra simultanément la fabrique de pâtés de foies gras, Marcel Henry, la succursale des pneus Bergou-

gnan, et le comptoir de la Maison de champagnes Vix, Bara et C^ie^.

Les recours ouverts contre la décision de mise sous administration forcée, comme celle-ci purement administratifs, sont organisés par la réglementation propre de chaque État. En Alsace-Lorraine, ils sont présentés dans les huit jours de la notification écrite ou de la publication officielle. Ce délai écoulé ou la réclamation examinée, le ministère se réserve un droit souverain d'appréciation. C'est donc un recours purement gracieux.

### 4° Nature des fonctions d'administrateur.

L'administrateur est incontestablement, par la nature de ses fonctions et la procédure de sa nomination, investi d'une fonction d'ordre public. Représentant des intérêts nationaux, il n'a de comptes à rendre qu'aux autorités administratives : c'est un véritable fonctionnaire.

Mais est-il en même temps le représentant du sujet ennemi? Nous avons établi que le séquestre français n'a qualité pour représenter le séquestré que dans la mesure où l'acte est en liaison directe avec sa mission; il représente non le patrimoine considéré comme universalité, mais la seule fraction soumise à sa garde.

La question se pose dans les mêmes termes pour l'administrateur allemand qui, lui aussi et par la force même des choses, apparaît comme un représentant du sujet ennemi. Mais, en raison de ses pouvoirs très étendus, elle semble comporter, quant au domaine de cette représentation, une solution restrictive.

Si un jugement de l'Oberlandgericht de Colmar [1] considère les pouvoirs de l'administrateur comme limités par les droits dont il assume la gestion, la jurisprudence lui laisse généralement plus de liberté tout en maintenant le prin-

(1) 2 novembre 1916, *D. J. Z.*, 1917, p. 250.

cipe. D'après un arrêt du Reichsgericht du 8 mars 1917 (1), l'administrateur remplit à la fois « un office privé et un office public. Comme représentant du titulaire de l'entreprise, il lui appartient de poursuivre toutes opérations utiles en vue de continuer l'entreprise ou d'y mettre fin ». Et un autre arrêt de la même Cour (2) est plus explicite : « L'administration forcée porte sur l'ensemble de l'entreprise... L'administrateur nommé est compétent pour faire tous les actes juridiques, et lui seul à l'exclusion des autres, pour tout ce qui se rapporte à cet ensemble. Il faut que ce pouvoir comprenne nécessairement le droit de représentation. Enfin, il s'agit d'une mesure de représailles... Les créanciers ne peuvent obtenir paiement de l'étranger ennemi. Pour éviter toute perte, ils doivent donc avoir prise sur les biens de celui-ci, situés en Allemagne ». Par ces motifs, le Reichsgericht infirme un jugement qui avait refusé le paiement de deux lettres de change tirées sur le sujet ennemi sous le prétexte que les dettes étaient sans rapport avec la gestion de l'entreprise.

A l'inverse de notre séquestre, l'administrateur répondra donc parfois à des actions dirigées contre l'ensemble du patrimoine considéré comme gage général des créanciers. Mais s'il représente les intérêts du propriétaire, ce n'est qu'une conséquence secondaire de ses pouvoirs : il doit s'inspirer toujours de la cause nationale qui primera toute autre considération et les droits du sujet ennemi ne connaîtront ainsi qu'une protection de pure opportunité.

### 5° Les conséquences de l'administration forcée pour le propriétaire et les tiers.

Si l'entreprise est portée au registre du commerce, la nomination de l'administrateur et sa révocation doivent y être

(1) *D. J. Z.*, 1917, p. 152.
(2) 12 octobre 1915, *D. J. Z.*, 1915, p. 1229.

transcrites d'office et sans frais. La mainmise modifie gravement en effet les droits du propriétaire et ceux des tiers.

1° *Effets à l'égard du propriétaire.* — La conséquence immédiate de la mise sous administration forcée est le dessaisissement absolu du propriétaire ou de ses représentants : il s'agit en effet de leur rendre impossible l'appréhension des revenus et la direction de l'entreprise. Ils sont frappés à cet égard d'un véritable exil au profit de l'administrateur désormais seul compétent.

Ceux qui détourneraient sciemment totalité ou partie des biens saisis seraient passibles d'un emprisonnement d'un an au maximum (§ 5, Ord. 26 nov. 1914).

« Pendant la durée de l'administration, les droits du propriétaire de l'entreprise sont suspendus. Sont suspendus également les pouvoirs de toute autre personne concernant l'exercice d'actes juridiques au nom de l'entreprise. Il en est de même des pouvoirs de tous les autres organes ».

L'ordonnance du 24 juin 1915 (*R. G. B.*, p. 351) astreint les directeurs et employés à fournir à l'administrateur tous renseignements utiles sur les affaires de la maison, alors même qu'ils auraient, dès le début des hostilités, cessé d'y coopérer, et cela sous peine d'un emprisonnement de trois mois et d'une amende de quinze cents marks au maximum.

2° *Effets à l'égard des tiers.* — A l'égard des biens placés sous administration forcée comme pour les biens soumis à surveillance, la règle est l'arrêt des poursuites individuelles des créanciers, depuis l'ordonnance du 24 août 1916 (*R. G. B.*, p. 961).

Les mesures d'exécution forcée, saisies conservatoires, ordonnances provisoires et demandes de déclaration de faillite sont subordonnées à l'assentiment des autorités centrales des Etats confédérés. L'administrateur peut même, avec cet assentiment, demander l'annulation des mesures prises depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 7 octobre 1915, relative à la déclaration des biens ennemis.

Antérieurement à l'ordonnance du 24 août 1916, la juris-

prudence reconnaissait sans restriction aux créanciers, le droit d'entreprendre ou de continuer l'exécution sur le patrimoine ennemi [1]. Les décisions en sens contraire étaient exceptionnelles. Des abus se produisaient, entraînant la dispersion du gage économique. L'ordonnance du 24 août 1916 y met ordre.

Aux termes de son § 2, l'administrateur peut d'ailleurs poursuivre l'exécution de tous les droits non moratoriés du patrimoine, un mois après une sommation. Une seule exception est admise en faveur des lettres de change pour lesquelles le délai d'exercice du protêt aurait été prorogé et des chèques. Le versement étant effectué aux mains d'un mandataire public, l'interdiction de tout paiement à l'égard des sujets ennemis devient inopérante.

Comme les règles moratoires sont moins étendues en Allemagne qu'en France, le recouvrement des créances s'est effectué plus largement.

5° *Pouvoirs de l'administrateur.* — « L'administrateur prendra possession de l'entreprise. Il est qualifié pour accomplir tous les actes juridiques au nom de celle-ci » (ord. 26 nov. 1914). « Il est le représentant presque absolu des biens » [2]; et un arrêt du Kammergericht de Prusse [3] s'exprime en ces termes : « Il ressort de l'ensemble des dispositions législatives que, dans l'intérêt politique et économique de l'Allemagne, on a conféré à l'administrateur des pouvoirs illimités pour la gestion de l'entreprise. Il exerce conséquemment tous les droits des sociétaires, des gérants, des conseils de surveillance et des assemblées générales alors même que la loi ou les statuts exigent pour la validité des décisions de ces assemblées une majorité spéciale des votes émis. Il est notam-

(1) Landgericht de Berlin, 22 mars 1915, Sœrgel, *op. cit.*, p. 115, n° 4. — Oberlandgericht de Colmar, 12 mai 1915, et Reichsgericht, 12 octobre 1915, *D. J. Z.*, 1915, pp. 1229 et 702.

(2) Gieskier-Zeller, art. précité.

(3) Eccard, *op. cit.*, p. 70.

ment qualifié pour révoquer un ou plusieurs gérants d'une société à responsabilité limitée!

De lui dépend directement le sort de l'exploitation. « Il pourra continuer en totalité ou en partie l'exploitation de l'entreprise ou terminer simplement les affaires en cours ».

Aussi l'étude de ses attributions sera-t-elle brève; celle de notre séquestre se confondait avec l'examen des limites que lui imposait le contrôle judiciaire; rien de semblable n'existe ici : au-dessus de l'administrateur allemand plane, très lointaine, la surveillance politique des autorités centrales de l'État dont les interventions s'inspirent moins de considérations d'équité que de soucis d'opportunité économique.

A l'activité de l'administrateur ne s'imposeront donc que des règles très générales. Il y aura lieu, après avoir examiné leurs diverses applications, de s'intéresser plus spécialement aux pouvoirs exercés en matière de sociétés commerciales.

### Gestion de l'entreprise.

L'administrateur peut terminer simplement les affaires en cours; mais, en principe, il doit continuer l'exploitation : l'intérêt allemand s'oppose à la stagnation d'entreprises au développement desquelles se lie la résistance économique du pays. Il importe aussi de développer l'otage constitué en vue des mesures de représailles.

Il n'y a pas lieu de distinguer les manifestations juridiques de ses pouvoirs en actes de gestion et actes de disposition : il a toute liberté pour diriger au mieux des intérêts allemands. On admet généralement qu'il exerce librement les actions en justice; mais ses droits comme demandeur sont limités par l'incapacité édictée à l'égard de son ayant cause par l'ordonnance du 7 août 1914 (chap. III, sect. V) sauf pour les actions liées directement à l'objet de l'exploitation.

Les fonds dont le montant dépasse les besoins de l'exploitation et les répartitions de bénéfices sont déposés à la

Reichsbank. Toutefois, si les attributaires ennemis résident en Allemagne, « les autorités centrales pourront autoriser le paiement des sommes nécessaires à leur entretien ». Il s'agit ici de secours purement alimentaires dont la modicité écarte toute crainte d'exportation.

Ces règles, analogues à celles appliquées chez nous, ne susciteraient aucune observation particulière, s'il ne fallait signaler une opposition importante entre les pratiques allemandes et françaises. Alors que chez nous, l'emploi des fonds en bons de la Défense nationale ne fut jamais admis, en Allemagne, l'achat d'emprunt de guerre devient la règle.

Toutes les entreprises françaises furent imposées d'office à la souscription.

Un industriel français de Guebwiller, M. Haeffle, fut informé, le 19 mars 1915, que l'administrateur allemand de sa filature avait souscrit à l'emprunt de guerre de 100.000 marks au compte de l'entreprise. La souscription imposée à celle-ci pour le deuxième emprunt fut de 300.000 marks (*Cl.*, 1915, p. 1079). Tel fut aussi le sort fréquent du montant des loyers perçus à Metz pour les propriétaires français.

### 6° Pouvoirs en matière de sociétés.

L'administration forcée peut conduire à la dissolution de la société par trois voies différentes :

1° *Dissolution prononcée par le Chancelier.* — Aux termes de l'ordonnance du 26 novembre 1914, le Chancelier peut autoriser, par voie de représailles, la liquidation générale des entreprises considérées comme ennemies. Cette disposition qui, insérée dans un texte consacré à l'administration forcée, n'a pas été utilisée, sert d'avant-garde aux mesures principales de liquidation et sera étudiée avec elles.

2° *Dissolution prononcée administrativement à la requête d'un associé allemand.* — « Après avoir terminé les affaires en cours, l'administrateur pourra, s'il s'agit d'une société ayant son siège en Allemagne, procéder, sur requête d'un socié-

taire allemand et avec l'autorisation des autorités centrales, à la dissolution de l'entreprise (ord. 26 nov. 1914, § 2). Cette liquidation s'effectue isolément et sur requête privée, ce qui la distingue des liquidations générales d'initiative politique, examinées au chapitre suivant.

Elle paraît n'avoir trouvé que peu d'applications, les tribunaux ayant prononcé trop facilement l'élimination des associés français pour qu'on eût à recourir à la procédure administrative.

3° *Dissolution judiciaire.* — Dès août 1914, le tribunal de Nuremberg privait un Français de ses droits d'administration dans une entreprise, par ce motif qu'ayant quitté secrètement la ville le 1er août 1914, il pouvait abuser de la signature sociale (Eccard, *op. cit.*, p. 181). Plus tard, il est vrai, l'Oberlandgericht de Hambourg (1) se prononçait contre la légitimité d'une telle exclusion.

Des arrêts de la Cour suprême du royaume de Saxe des 4 janvier et 5 novembre 1915 (2) posent les principes suivants : « La dissolution d'une société à responsabilité limitée... est légitime pour le cas où l'un des associés appartient à une puissance ennemie ... Le fait ... est de nature à faire courir à la société un risque de faillite ».

4° *Liquidation considérée comme conséquence de la dissolution de sociétés ou de l'élimination des participations ennemies, en application du jeu normal de l'administration forcée.* — La procédure administrative, rarement usitée, et la procédure judiciaire, si large soit-elle, offrent, apparemment du moins, certaines garanties. Il n'en est pas ainsi de la dissolution due à l'action prépondérante que confèrent à l'administrateur ses pouvoirs illimités... Il est en effet « le représentant absolu de l'entreprise, son action exclut celle des organes statutaires : il exerce tous les droits des conseils

(1) 13 juillet 1915, *D. J. Z.*, 1915, p. 1114.

(2) *Frankfurter Zeitung*, 4 janvier 1915, *D. J. Z.*, 1916, p. 350, *Cl.*, 1917, p. 269.

de surveillance ou d'administration et des assemblées générales alors même que la loi ou les statuts exigeraient un acte émis à une majorité spéciale » (1).

Ces pouvoirs s'exerceront dans le sens d'une germanisation complète de l'entreprise : il invitera les administrateurs français à se démettre ; s'ils se taisent, il les révoquera. Puis on procédera avec la complicité des autres associés, à l'élimination des intérêts ennemis. Une assemblée générale étant réunie, le représentant légal des actionnaires français contribuera par son vote à les exclure à la faveur d'une transformation sociale. Celle-ci s'effectuera ainsi : réduction de capital avec rachat de certaines participations ou, au contraire, fusion avec une autre société, ou augmentation de capital par une émission classée entre mains sûres. Parfois même, on convoquera les actionnaires étrangers par des publications faites en pays neutre, ce qui couvrira la spoliation d'un manteau de légalité (2).

### 7° Frais et recours.

Les frais et honoraires de gestion se prélèvent sur l'actif de l'entreprise. Un jugement de l'Oberlandgericht de Posen (25 octobre 1916, *D. J. Z.*, 1917, p. 344) conteste le droit d'un administrateur fonctionnaire à une indemnité séparée lorsque le temps consacré à la gestion est pris sur ses heures de service. Les recours exercés contre les agissements de l'administrateur sont subordonnés à l'autorisation des autorités centrales des États particuliers. Leurs règles se confondent avec celles examinées pour la surveillance.

L'autorisation ne sera pratiquement accordée qu'en cas de faute personnelle particulièrement grave. Le contrôle hiérarchique constituerait une garantie moins illusoire s'il n'était trop souvent dominé par des considérations d'ordre politique.

(1) Arrêt précité du Kammergericht de Prusse.
(2) Voir exemple publié par Eccard, *op. cit.*, p. 181.

### 8° Résultats de la gestion.

Les résultats de la gestion se sont traduits constamment par une diminution notable du produit net ou même par un déficit qu'on ne peut imputer complètement à l'ambiance économique générale. — Le bilan, pour 1914-1915, de la Société alsacienne de Constructions mécaniques de Mulhouse, accuse un déficit de 269.000 marks alors que le solde, toujours bénéficiaire jusque là, était de 740.000 marks pour l'exercice précédent.

Le rapport du Conseil d'administration de la Cie internationale des Wagons-lits (1) porte contre la gestion du séquestre, les accusations les plus graves; il la montre, s'exerçant dans le sens des intérêts allemands pour favoriser les concurrents de la Cie; au mépris des conventions antérieurement passées entre elles et les Empires centraux.

En Alsace-Lorraine, les maires furent souvent nommés administrateurs des immeubles ennemis situés dans leur commune; dans les grandes villes, les municipalités durent même instituer des bureaux spéciaux pour la gestion des biens français : ne comptait-on pas à Metz 600 immeubles français, 128 à Strasbourg... et l'évaluation des maisons d'habitation séquestrées à Mulhouse n'atteignait-elle pas 20 millions ? Ces offices publiaient dans les journaux locaux la liste des appartements à louer. Les loyers, fixés par entente réciproque, étaient payés à la Caisse municipale et les excédents déposés à la Reichsbank.

Les domaines ruraux furent confiés au maire ou au notaire et les exploitations considérables à des inspecteurs agricoles ou forestiers.

Cette gestion municipale, qui eût dû s'opérer à peu de frais, laissa pourtant des résultats médiocres : les quelques dossiers qu'il nous a été donné de consulter pour Metz témoi-

(1) Supplément financier de *l'Information*, 24 avril 1919, p. 6.

gnent d'impenses souvent exagérées et de réductions de loyer consenties à la requête des locataires. Aussi, bien que les termes aient été payés avec une régularité qui étonnerait chez nous, les résultats sont généralement inférieurs à ceux d'avant-guerre.

# CHAPITRE VII

## LA LIQUIDATION DES ENTREPRISES ENNEMIES.

### 1° Motifs invoqués par l'Allemagne.

Par l'étendue discrétionnaire des pouvoirs qu'elle conférait aux autorités publiques, l'ordonnance du 26 novembre 1914, relative à l'administration forcée des biens ennemis, préparait leur liquidation... Elle l'annonçait même ouvertement, habilitant l'administration à procéder à la dissolution sur requête d'un associé allemand, avec l'assentiment des autorités (§ 2), et le Chancelier à permettre la liquidation générale des entreprises ennemies (§ 3). Ces deux mesures, examinées au chapitre précédent, constituent surtout un geste de menace dont la réalisation, rare pour la première, ne se produisit point pour la seconde.

C'est l'ordonnance du 21 juillet 1916 (*R. G. B.*, p. 227) qui érigea la liquidation en discipline vraiment indépendante, en vue d'une application effective... Elle ne s'appliquait qu'aux entreprises anglaises, mais, le 14 mars 1917, un arrêté du Chancelier l'étendait aux biens français (*R. G. B.*, p. 227).

Quelles justifications invoque l'Allemagne? A l'égard de l'Angleterre, ce sont les représailles directes (§ 1). Un article de la *Berliner Tageblatt* du 18 août 1916 (*Cl.*, 1917, p. 493)

s'attache longuement à le prouver : il invoque la loi anglaise du 21 janvier 1916 qui autorise le « Board of Trade » à provoquer l'arrêt immédiat des entreprises austro-allemandes; il signale qu'à Hong-Kong, dès le 27 octobre 1914, serait intervenue une loi relative à leur liquidation; dans les « Straits Settlements », on aurait ordonné, en décembre 1914, la destruction des livres de commerce.

La loi anglaise du 21 janvier 1916 ne prévoit pourtant que la liquidation des affaires en cours, non celle de l'établissement. La Grande-Bretagne, malgré la rigueur de ses pratiques traditionnelles, aurait même usé à l'égard des succursales de banques allemandes d'une tolérance remarquable en leur accordant des délais considérables pour achever leurs opérations en cours sous la surveillance d'inspecteurs financiers. Quant aux autres mesures invoquées, nous n'en avons pas retrouvé trace : peut-être l'Allemagne a-t-elle donné à certains faits particuliers une interprétation démesurée.

En tout cas ces motifs n'existent pas à l'égard de la France dont les magistrats n'autorisèrent qu'exceptionnellement la liquidation comme conséquence d'une situation financière qui la rendait inévitable. Qu'invoquera-t-on contre elle? Les représailles encore, mais sous une forme généralement indirecte que produisit le représentant du gouvernement à la séance de la grande commission du Reichstag du 2 novembre 1916 (1) : « La France pourrait être rendue responsable des procédés de l'Angleterre. En raison de la solidarité de ce pays avec l'Angleterre, on peut se dédommager sur la France lorsque nos adversaires détruisent les marchandises et les livres de commerce allemands... Par conséquent on procédera avec toute l'énergie désirable en ce qui concerne les liquidations ».

Une telle conception paraît condamnable; fondées sur le droit de légitime défense, les représailles ne se justifient qu'à

(1) *Journal de Genève*, 4 novembre 1916, cité dans *Cl.*, 1917, p. 357.

l'égard de la nation coupable. Or l'Allemagne ne pouvait relever contre le séquestre français que les écarts inhérents à l'application d'un régime aussi général.

### 2° Conditions et domaine d'application.

La liquidation est facultative ; mais, en raison de la gravité exceptionnelle de ses conséquences, ce n'est plus aux autorités centrales des Etats confédérés, mais au Chancelier lui-même (ou au Commissaire impérial délégué par lui (§ 11) qu'il appartient de l'ordonner. Il en apprécie souverainement la légitimité et l'opportunité ». La décision du Chancelier de l'Empire établissant que les conditions d'une mise en liquidation sont remplies et définitives » (§ 1), les Etats fédérés n'ont donc qu'à exécuter ses ordres qui sont sans recours.

Le domaine d'application est d'ailleurs beaucoup plus compréhensif que celui de l'administration forcée. Alors que celle-ci n'atteignait que les entreprises appartenant en majeure partie aux sujets ennemis, la liquidation peut frapper celles dont la direction ou la surveillance se trouve actuellement en territoire français ou s'y trouvait au commencement des hostilités.

Aux entreprises sont assimilées les succursales, les masses successorales et les immeubles, suivant les règles fixées dans l'étude des autres régimes.

Le Chancelier peut également ordonner la liquidation des participations françaises dans les entreprises allemandes, achevant ainsi l'œuvre de germanisation poursuivie par les administrateurs politiques.

La liquidation est applicable aux Compagnies d'assurances soumises à l'Office de surveillance des assurances privées ; mais, comme dans la surveillance et l'administration forcée, les intérêts en jeu nécessiteront ici l'intervention d'ordres spéciaux du Chancelier.

### 3° Nomination du liquidateur.

En exécution de l'ordre du Chancelier, les autorités centrales de l'État nomment le liquidateur (*liquidator*) pourvu par elles de consignes, les unes générales, les autres modelées selon les circonstances de l'espèce. Mais toutes ces instructions sont établies d'accord avec le Chancelier : des mesures aussi exorbitantes du droit commun risqueraient d'être déformées par les réglementations particulières. Si l'entreprise figure au registre du commerce, le liquidateur fera enregistrer l'ordonnance et la date de clôture des opérations.

### 4° La mission du liquidateur.

Comme l'administrateur politique, le liquidateur prend possession de l'entreprise. Sa nomination suspend radicalement les droits de gestion du propriétaire ou des organes prévus pour le fonctionnement social ; les intéressés sont frappés d'une incapacité absolue : le liquidateur, désormais, exercera pleinement leurs droits et lui seul sera qualifié pour agir sans autres autorisations ou limites que celles déterminées par les instructions administratives.

Il pourra vendre en bloc ou par fractions... et notamment céder les participations à l'entreprise elle-même ou à des tiers. Il pourra même, s'il s'agit d'une participation à une société formée *intuitu personæ*, dénoncer le contrat d'association sans aucun délai. La nature de ces ventes et les termes employés par l'ordonnance écarteront souvent la procédure des enchères. Ce sera, en matière sociale surtout, la cession sans garantie des parts ennemies, effectuée au mieux des intérêts allemands.

Le gouvernement impérial, en réponse à une protestation de la France, affirma que les meubles, objets d'art et souvenirs personnels avaient été exclus de la vente (*Cl.*, 1918, p. 420).

### 5° Mesures destinées à faciliter la liquidation.

Pour que le liquidateur accomplisse librement sa mission, il importe qu'il soit clairement fixé sur la situation exacte de l'affaire : on lui accordera donc des pouvoirs spéciaux d'investigation. Il faut aussi que, semblable au syndic, il puisse déterminer de manière certaine et définitive la composition active et passive du patrimoine, ce qui implique l'arrêt des poursuites individuelles des créanciers, l'apurement de tous les comptes et la rentrée des sommes exigibles. En matière de société enfin, l'élimination des parts ennemies nécessitera une procédure spéciale d'annulation qui fasse table rase du passé. Ce sont ces prérogatives nouvelles qu'on examinera successivement.

1° *Pouvoirs d'investigation.* — Le liquidateur sera souvent en présence d'un administrateur politique qui facilitera sa tâche de récolement; mais, le domaine de l'administration forcée étant moins compréhensif, le liquidateur aura parfois à exiger directement des gérants et employés la communication de tous les livres ou documents commerciaux et de tous renseignements utiles, notamment de ceux relatifs aux participations de nationaux ennemis même si elles ont pris fin après le 30 juillet 1914. Le refus ou la production intentionnelle de fausses indications est sévèrement sanctionné (§ 6).

2° *Droits à l'égard des créanciers et débiteurs de l'entreprise.* — La liquidation suspend les mesures d'exécution individuelles, saisies conservatoires, demandes de déclaration de faillite ; au cas où la sauvegarde particulière de certains droits légitimerait la poursuite de ces procédures, celles ci seraient autorisées par les autorités centrales des États fédérés; parfois, en effet, la liquidation ne s'effectuera qu'après de longs préliminaires.

Au cas inverse où des procédures ouvertes depuis le 7 octobre 1915, date de l'ordonnance relative à la déclaration des biens ennemis, constitueraient un obstacle insuffisamment

justifié à l'exercice de ses fonctions, le liquidateur en demandera l'annulation avec l'assentiment des autorités. Ses droits à l'égard des débiteurs de l'entreprise sont les mêmes que ceux conférés à l'administrateur légal.

3° *Annulation des parts et actions.* — C'est en matière de participations ennemies à des sociétés allemandes que s'est principalement exercée l'activité des liquidateurs. Elle a transformé les sociétés « mixtes » en sociétés allemandes par la transmission amiable aux ressortissants de l'Empire des actions ennemies.

Cette opération comportait un double aspect : l'annulation des titres de sujets ennemis, leur remplacement par d'autres au profit des cessionnaires nouveaux; l'ordonnance du 31 juillet 1916 (§ 3, al. 6) prévoit le principe de cette substitution pour toutes les sociétés : « Lorsque le droit à la participation a été établi par un document écrit, le Chancelier de l'Empire peut décider que ce document sera annulé et que la direction de l'entreprise sera tenue de délivrer un autre document ».

Celle du 15 novembre 1917 (*R. G. B.*, p. 1051) réglemente cette substitution pour les sociétés par actions ou en commandite par actions. Les autorités centrales de l'État somment tous les possesseurs d'actions d'échanger celles-ci contre des titres nouveaux dans un délai fixé. Les actions non présentées sont présumées appartenir à des sujets ennemis et traitées comme telles. La conséquence est la réduction du capital social par déclassement simple d'une partie des actions suivie le plus souvent, de l'émission d'un nombre égal de titres nouveaux cédés généralement aux autres associés.

Au lieu de cette substitution, il peut être procédé, avec l'assentiment des autorités centrales de l'État ou de l'organe désigné par elles, à un timbrage des valeurs périmées.

Des précautions minutieuses s'opposent à toute cession frauduleuse : les déclarations produites doivent mentionner (§ 2) la nationalité du possesseur, la date d'acquisition et,

si celle-ci est postérieure au 31 juillet 1914, les noms et la nationalité des propriétaires précédents. On peut exiger que la preuve de la nationalité et, semble-t-il, celle des transmissions, soit faite par acte public ».

Les autorités centrales de l'État décident, « conformément aux mesures de représailles en vigueur » et aux autres dispositions de la loi, s'il y a lieu de remettre un titre nouveau au porteur du titre acquis d'une personne suspecte de nationalité ennemie.

Les Français intéressés dans des entreprises d'Alsace-Lorraine furent parfois officiellement sollicités de présenter leurs titres au renouvellement. Sur une question de M. Jules Siegfried (*J. O.*, 9 octobre 1918, p. 2612, col. 2), le Ministre des Affaires étrangères recommanda aux actionnaires de s'abstenir de toute production, qui passerait pour une approbation tacite d'un acte que la loi du 7 novembre 1917 déclare nul. Des recommandations analogues furent faites aux propriétaires d'immeubles invités par des neutres à leur transmettre tous pouvoirs en vue des liquidations qui les menaçaient (*J. O.*, 10 novembre 1917, p. 2918, col. 1).

### 6° Frais, recours, sanctions.

Les frais de liquidation recouvrés sur le produit de la vente et les créanciers divers désintéressés dans leur ordre de préférence, le reliquat est déposé à la Reichsbank, sous déduction des secours alimentaires alloués par les autorités centrales au propriétaire ennemi résidant en Allemagne.

Les recours contre les actes ou omissions du liquidateur sont subordonnés aux mêmes conditions que les poursuites dirigées contre les administrateurs et surveillants. Ils ne sont comme elles autorisés que dans les cas extrêmes (§ 10).

Les détournements d'objets soumis à la liquidation sont passibles d'une peine d'un an de prison (§ 9).

### 7° Importance pratique des liquidations effectuées.

De nombreuses liquidations furent ordonnées dans tout l'Empire [1] et surtout en Alsace-Lorraine, et certaines d'entre elles exécutées.

Mais la généralité des textes précités, la longueur des listes publiées et surtout la grande publicité dont l'Allemagne les entoura dépassèrent l'importance effective de ces opérations.

La généralisation de telles pratiques eût provoqué des représailles désastreuses ; aussi le geste de menaces ne s'achevait-il pas toujours et nombre de liquidations ordonnées restèrent suspendues jusqu'à la fin ou ne se réalisèrent que partiellement. En Alsace-Lorraine, par exemple, les ventes se poursuivirent péniblement, les amateurs furent nombreux, mais les prix offerts si dérisoires qu'ils déterminèrent souvent le rejet *sine die* des adjudications.

A Thionville, pour deux maisons dont les autorités fixaient respectivement les mises à prix à 55.000 et 44.000 marks, les enchères n'atteignirent que 10.000 et 28.000 marks. La vente n'eut pas lieu. On projeta même de fonder à Strasbourg, sous les auspices de l'État, une société pour acheter d'office les immeubles dont on n'offrirait pas le prix fixé par le gouvernement (*Cl.*, 1918, p. 914).

La liquidation frappa certaines succursales de firmes françaises, mais surtout les participations industrielles françaises et les domaines immobiliers en Alsace-Lorraine.

La cession des participations s'effectua au profit de groupes allemands : ceux-ci acquirent pour sept millions les actions françaises de la Compagnie des forges et hauts-fourneaux de Dillengen (*Cl.*, 1918, p. 240). Mais, le plus souvent, cette transmission s'effectua sans liquidation par la complicité même des administrateurs politiques qui votèrent dans les assemblées générales au nom des actionnaires français dans le sens de leur exclusion. C'est ainsi qu'à l'assemblée du

(1) Voir arrêté du 26 mars 1917, *Reichsanzeiger*, 28 mars 1917.

31 octobre 1917, les actionnaires des « Hauts-fourneaux lorrains d'Aumetz-la-Paix » autorisèrent l'apport de cette société à une société allemande par 236.000 voix contre 14 (1); notons toutefois que le groupe français ne possédait que la minorité des actions.

Mais c'est surtout à la propriété française en Alsace-Lorraine que s'attaqua l'œuvre germanisatrice : le ministère d'Alsace-Lorraine fit réunir en brochure les décrets de liquidation de toutes les propriétés ennemies de la Haute-Alsace (2). Un bureau spécial fut organisé à Metz (*Cl.*, 1917, p. 1565). On procéda généralement aux enchères publiques; certaines adjudications eurent des résultats financiers désastreux (*Cl.*, 1918, p. 170).

Pour interdire tout rachat aux dépossédés, les conditions de vente réglementèrent les cessions ultérieures. Cependant la *Strassburger Post* recommandait plutôt la transformation de ces immeubles en propriétés domaniales à diviser entre des colons de choix. Dans cet ordre d'idées, le ministère de Strasbourg communiqua aux gouvernements des principaux États allemands une notice descriptive de 250 propriétés françaises (*Cl.*, 1917, p. 1565).

De telles mesures s'expliquent moins par leur prétendu caractère de représailles que par les considérations politiques qui déterminèrent en Allemagne le sort des droits privés.

La vente des mobiliers suivit celle des immeubles. D'après le compte rendu d'une séance du conseil municipal de Colmar, publié par l'*Elsasser Tageblatt* du 10 août 1918, l'autorité municipale aurait été mise en possession de meubles liquidés. Des syndicats se seraient créés pour les acheter et les remettre à des évacués, des sinistrés ou de nouveaux

(1) Rapport présenté à l'assemblée générale des actionnaires le 9 mai 1919. *Information*, supplément financier du 16 mai 1919.

(2) *Cl.*, 1918, p. 425. — Voir aussi les listes publiées dans *Cl.*, 1917, p. 1882 ; 1918, pp. 170, 420, 425, 915.

mariés. Ces mesures soulevèrent les plus vives protestations du gouvernement français (*Cl.*, 1918, p. 1656). L'Allemagne répondit en affirmant son droit d'exercer des représailles ou en contestant certains des abus signalés (*Cl.*, 1918, p. 420).

# CHAPITRE VII

## LE COMMISSAIRE IMPÉRIAL DE LA PROPRIÉTÉ ENNEMIE

### 1° Aspect général de l'institution.

L'ordonnance du 19 avril 1917 (*R. G. B.*, p. 363) superpose aux régimes précédemment étudiés, un personnage nouveau, le « Treuhaender », commissaire impérial unique, nommé par le Chancelier pour assumer éventuellement la garde et l'administration des biens ennemis situés en Allemagne.

Le titre est un néologisme; sa traduction la plus littérale, le terme « séquestre » rendrait mal le sens véritable de cette création en établissant une confusion fâcheuse entre elle et l'institution française : mieux vaut employer les termes de « Curateur » (*Cl.*, 1918, p. 792) ou de « Commissaire des biens ennemis ».

Si le terme est nouveau, la fonction ne l'est pas. Le Treuhaender est, comme ses prédécesseurs, un personnage de représailles; l'ordonnance du 19 avril 1917 ne le dit pas expressément, mais, d'après les commentaires allemands, « sa création apparaît comme une nouvelle mesure sur le terrain de la guerre économique » (Dr Hachenburg, *D. J. Z.*, 1917, p. 584).

Cette appréciation ne consacre d'ailleurs aucune innova-

tion originale : le Commissaire se substitue plus ou moins complètement aux surveillants, administrateurs ou liquidateurs déjà nommés. Il assume à leur place la gestion des biens ennemis...

Mais il faut convenir que son attitude demeure fort énigmatique : l'ordonnance est muette sur la nature et le sens de cette administration, et les commentaires se font très inquiétants : « Il est désigné comme organe de l'Empire, il ne possède pas pour le propriétaire... C'est en vertu d'une mission de droit public qu'il prend possession des éléments d'actif » (Hachenburg, art. précité).

Ainsi se dessine plus nettement la conception allemande, jusque là mélangée d'éléments hybrides : tout lien de représentation est rompu entre l'administrateur et le propriétaire ; l' « otage économique » est devenu l'esclave des intérêts nationaux qui seuls désormais guideront sa destinée. Ce que sera celle-ci, on ne le dit pas, car on ne le sait pas encore ; mais une chose est certaine : on s'inspirera moins pour la déterminer des règles de l'équité que du souffle des circonstances. Aussi le Dr Hachenburg ajoute : « Cette fonction peut-elle acquérir une importance véritable? Cela dépend de la marche des événements. »

Il semble toutefois qu'elle ait répondu accessoirement à un désir de centralisation en assujettissant les biens ennemis à la tutelle plus immédiate du gouvernement fédéral pour faciliter la généralisation de toutes les mesures prises. En ceci, l'institution nouvelle s'inspire, de manière toute formelle d'ailleurs, de la condensation opérée par la loi britannique du 27 novembre 1914 (Texte, Reulos, *op. cit.*, p. 469) qui soumet les biens ennemis à la gestion de deux séquestres généraux nommés, l'un pour l'Angleterre et le pays de Galles, l'autre pour l'Écosse et l'Irlande.

### 2° Compétence du Treuhaender.

En principe, le Commissaire impérial peut prendre sous son administration tous les biens ennemis situés sur le terri-

toire allemand. Mais cette règle souffre de telles exceptions que cette compétence se trouve fortement subordonnée : en ce qui concerne les entreprises, établissements et immeubles, il faut l'assentiment des autorités centrales de l'État confédéré; d'autre part, s'il s'agit de biens assujettis à la surveillance, à l'administration forcée ou à la liquidation, le Treuhaender ne se saisit que de la partie de ces biens qui lui est transmise (§ 1er).

Ce n'est que sur le numéraire et les salaires que son initiative reprend ses droits : non seulement le surveillant d'une entreprise peut ordonner la transmission au Commissaire impérial des fonds ou valeurs supérieurs aux besoins de l'exploitation, mais, désormais, le Treuhaender est substitué à la Reichsbank pour la réception des titres et espèces appartenant aux patrimoines soumis à une administration forcée (§ 3).

Cette appréhension s'opère même rétroactivement par le retrait des dépôts antérieurement effectués à la Reichsbank... Dans la pratique, cette concentration de l'actif liquide semble avoir été l'attribution essentielle du curateur et, tandis que la gestion des biens restait en principe aux mains des mandataires publics antérieurement nommés, le produit net passait entre celles du Commissaire impérial.

« Aucun recours n'est possible contre cette mainmise que par voie de surveillance ». Cette expression assez équivoque n'étant pas analysée par les commentaires allemands, on ne peut déterminer sa signification exacte : le recours est-il alors ouvert à tous les intéressés ou au surveillant seul?

### 3° Mesures destinées a faciliter la mission du Treuhaender.

Comme ses prédécesseurs, le Treuhaender a le pouvoir d'exiger la production de tous documents et renseignements utiles : le refus et l'erreur volontaire sont sanctionnés par une amende de 1.500 marks au plus et un emprisonnement qui peut atteindre trois mois (§ 8).

Sont prohibées, suspendues ou annulées les saisies et procédures d'exécution entreprises à la requête des créanciers (§§ 4 et 5) contre les biens appréhendés; enfin les débiteurs ne pourront opposer les prohibitions de paiement édictées à l'égard des sujets ennemis (§ 6).

Les règles seraient donc les mêmes que celles qui s'appliquent aux autres régimes, s'il ne fallait signaler une légère différence : aux termes du § 4, c'est le Treuhaender lui-même (et non plus les pouvoirs centraux de l'État particulier) qui autorise la continuation des poursuites.

### 4° Pouvoirs du Treuhaender.

Les pouvoirs du Treuhaender étant une accentuation de ceux de l'administration politique, entraînent comme ceux-ci l'exclusion des intéressés.

Aucun recours n'existe contre ses décisions, agissements ou omissions. Ce recours eût-il été possible, qu'il se fût brisé contre la haute personnalité du Commissaire impérial. On a d'ailleurs établi qu'il possède exclusivement au nom de l'État et qu'aucun rapport de représentation ne le lie au propriétaire. Le Curateur a des pouvoirs généraux considérables : il se substitue au Chancelier pour autoriser la cession des biens ennemis frappés d'inaliénabilité temporaire par le § 8 de l'ordonnance du 7 octobre 1915. Il autorise exceptionnellement leur exportation.

Enfin l'ordonnance (§ 7) abroge certaines dispositions de l'ordonnance du 30 septembre 1914 (*R. G. B.*, p. 421) qui, concernant l'interdiction de tout paiement à l'égard de l'Angleterre, a été successivement appliquée aux autres pays ennemis, à la France notamment, le 24 octobre 1914 (*R. G. B.*, p. 443) : les droits et actions appartenant aux sujets ennemis étaient prorogés jusqu'à nouvel ordre et le cours des intérêts suspendu (§ 2).

Aux termes de l'ordonnance du 19 avril 1917 (§ 7), ce cours reprendra à partir du 1er avril 1917 pour les créances en

argent, au taux en vigueur pour les intérêts moratoires, et le débiteur versera au Curateur les sommes exigibles. Il en sera de même pour les créances non échues mais productrices d'intérêts. Le Chancelier, qui fixera les échéances, statuera sur le montant du taux et pourra admettre des exceptions.

Cette règle s'appliquera désormais à toutes les créances de sujets ennemis, ne fussent-elles pas placées sous l'administration du Treuhaender; par contre, elle ne concernera pas les créances résultant de lettres de change ou de chèques.

### 5° Œuvre pratique du Treuhaender.

Le Treuhaender n'a pas assez vécu pour exercer ses pouvoirs d'une façon particulièrement caractérisée et les événements lui ont imposé une réserve discrète. Son appréhension s'est exercée principalement sur le numéraire et les valeurs; il faut surtout voir en lui un coordonnateur destiné à parfaire et à unifier l'œuvre des administrateurs et liquidateurs.

# CHAPITRE VIII

## PROTECTION DES INTÉRÊTS FRANÇAIS EN ALLEMAGNE

Le statut imposé aux biens ennemis par certaines ordonnances du Bundesrath, consacre une lésion manifeste des droits de propriété. Ce préjudice qu'aggravent encore les mesures prises dans les Etats particuliers est souverainement injustifié à l'égard de la France, le caractère strictement conservatoire de notre séquestre n'appelant aucune représaille.

Les intérêts ainsi atteints étaient considérables : aussi fallait-il, sans attendre les clauses réparatrices de la paix, les protéger contre une dispersion définitive.

### I. Mesures prises pendant la guerre.

#### 1° Mesure préliminaire : la déclaration des intérêts français en Allemagne.

Le préliminaire de tout système rationnel de protection était la déclaration des biens français situés en Allemagne. Cette déclaration, pour fournir un élément certain d'appréciation, devait être générale et, par suite, obligatoire. Bien que l'Allemagne et nos alliés nous eussent indiqué la voie, nos hésitations se prolongèrent et l'on n'atteignit le principe de l'obligation que par une pente très douce.

Chargée par un accord des ministères des Affaires étrangères et du Commerce d'une enquête sur le chiffre de nos créances en Allemagne et en Autriche-Hongrie, la Chambre de Commerce de Paris invita les intéressés à lui fournir à titre confidentiel tous renseignements utiles (Communiqué du 22 octobre 1915, *Cl.*, 1915, p. 997). Puis elle s'adressa aux présidents des diverses organisations syndicales (Avis du 5 mars 1917, *Cl.*, 1917, p. 1386). Entre temps s'était fondé, par arrêté du 9 avril 1916, un Office interministériel, la « Commission des réclamations concernant les intérêts privés en pays ennemi ou occupé ». Cette commission, présidée par M. Louis Renault et composée de délégués des divers ministères (*Cl.*, 1918, p. 38), avait une double mission : elle préparait les dossiers en vue de réclamations ultérieures, elle fournissait aux intéressés des renseignements sur la situation de leurs biens. Les questionnaires spéciaux délivrés par elle facilitaient la rédaction des déclarations, reçues d'ailleurs sous le sceau du secret.

En dépit d'invitations réitérées et du grand nombre de dossiers recueillis, son œuvre ne pouvait être pleinement féconde. Les intéressés craignaient d'éveiller sur leurs biens l'attention des autorités allemandes, d'étaler au grand jour leur situation financière et d'offrir une proie à l'inquisition fiscale; certains enfin ne possédaient qu'une documentation incomplète.

Le décret du 2 juillet 1917 (suivi de l'arrêté du 5 juillet (*J. O.*, 1er septembre 1917) franchit la dernière étape, en obligeant les particuliers et personnes morales publiques ou privées de nationalité française à déclarer leurs biens et intérêts de toute nature laissés aux mains de l'adversaire.

La déclaration, rédigée sur les imprimés tenus à la dispositions du public, était adressée à « l'Office des intérêts privés en pays ennemi et occupés par l'ennemi », institué au ministère des Affaires étrangères.

Elle devait s'accompagner d'une évaluation et, le cas échéant, indiquer les circonstances qui rendaient impos-

sible l'établissement d'une déclaration complète et définitive.

Ne devaient pas être mentionnés (art. 4 de l'arrêté) : les biens et intérêts de valeur inférieure à 1.000 francs et les titres, valeurs et fonds d'État d'origine ennemie, non déposés en région ennemie ou occupée.

L'article 2 du décret et l'article 5 de l'arrêté précisaient le caractère strictement confidentiel de ces déclarations qui ne pouvaient être utilisées qu'à l'occasion des négociations diplomatiques relatives à la sauvegarde des droits signalés.

En cas d'abus particulier de l'ennemi, on pouvait d'ailleurs joindre une réclamation spéciale qui, examinée par une commission instituée au ministère des Affaires étrangères, pouvait éventuellement, avec l'assentiment de l'intéressé, être produite aux gouvernements ennemis.

Aucune sanction n'était prévue. Le délai expirait le 1er décembre 1917. L'arrêté ministériel du 15 novembre 1915 (*J. O.*, 16 novembre 1917) le prorogea jusqu'au 1er février 1917.

### 2° L'action diplomatique.

Par l'ambassadeur d'Espagne à Berlin qui assumait en Allemagne la protection de nos intérêts, la France transmit diverses protestations au gouvernement impérial. Ces notes, provoquées surtout par les mesures de liquidation, combattirent la prétention allemande qui imputait toutes ces rigueurs au compte des représailles. Elles justifièrent éloquemment l'œuvre de nos séquestres. Par ces notes, communiquées également aux divers gouvernements alliés ou neutres, la France déclarait nulles ces opérations injustifiées (1).

Ces protestations, si elles se heurtèrent aux dénégations de l'Allemagne (*Cl.*, 1917, p. 420), attirèrent néanmoins l'attention internationale sur les excès commis et gênèrent l'œuvre de liquidation frappée de nullité dans ses conséquences.

(1) Voir particulièrement note du 10 juin 1917, *Cl.*, 1917, p. 1376, et le communiqué à la Presse du 5 octobre 1918, *Cl.*, 1918, p. 1656.

### 3° Renseignements fournis aux particuliers.

Une entente, basée sur la réciprocité, entre la France et l'Allemagne, permit aux intéressés d'obtenir des renseignements sommaires sur la situation générale de leurs biens, le régime appliqué, le nom et l'adresse des administrateurs; les banques allemandes communiquèrent un relevé des titres déposés chez elles et un extrait du compte courant.

Les demandes présentées au ministère des Affaires étrangères étaient transmises au gouvernement allemand par l'ambassade d'Espagne à Berlin. — Nombre d'Alsaciens-Lorrains purent ainsi suivre les mesures prises contre leurs biens.

### 4° Mesures de rétorsion.

Aucune des mesures prises par la France n'invoque le bon motif des « représailles, » toutes s'inspirent du droit de l'Etat et du respect dû à la propriété privée. Les mesures de rétorsion eussent pourtant été légitimées par l'abus même qu'en faisait l'Allemagne. Dans les protestations adressées par voie diplomatique, le gouvernement se borne à prévoir leur éventualité.

Un projet de loi sur l'interdiction de commercer avec l'ennemi dispose même : « Le gouvernement pourra, par décrets en conseil des ministres, prendre à titre de rétorsion ou de représailles toutes mesures relatives aux droits, pouvoirs d'administration ou de disposition des administrateurs séquestres ainsi qu'à la dissolution et à la liquidation des sociétés ou entreprises placées sous séquestre total ou partiel » (*J. O.*, 1917, Doc. parl., p. 813).

Certains auteurs, s'ils ne préconisèrent pas les représailles, conseillèrent d'agir par droit de réciprocité dans certaines limites. La réglementation allemande était en effet plus précise et plus développée que la nôtre. Le caractère facultatif de son application lui donnait, en même temps qu'une apparence de légalité, une souplesse dangereuse et les consi-

dérations d'opportunité pouvaient se jouer à leur aise entre les régimes extrêmes, la surveillance et la liquidation. Peut-être la situation de nos séquestres eût-elle gagné en autorité et en clarté par la confection d'un statut positif (Voir 1re partie, chap. VI).

### 5° Mesures législatives.

La loi du 8 décembre 1917 (1), expression interne des notifications diplomatiques adressées par la France aux États ennemis, alliés ou neutres, déclare nuls et non avenus « tous actes d'aliénation ou de disposition...toutes déchéances, toutes destitutions ou révocations, toutes mesures de spoliation fiscale ou autres, accomplies, prononcées ou ordonnées par les autorités ennemies... à la faveur des circonstances de guerre et concernant les biens et droits de toute nature appartenant à des Français ou Alsaciens-Lorrains d'origine française, en territoire ennemi, en territoire français ou allié occupé par l'ennemi, ou en Alsace-Lorraine » (art. 2).

Sont annulables à la demande des Français ou Alsaciens-Lorrains les contrats passés avec les sociétés ou particuliers ennemis sous le contrôle ennemi (art. 3); ces dispositions s'appliquent rétroactivement aux actes intervenus depuis le début des hostilités.

Un arrêté du Président du Conseil, du 30 novembre 1918 (*J. O.* du 7 décembre 1918) détermine la procédure d'application de cette loi en Alsace-Lorraine : sur requête des intéressés, les actes relatifs aux faits ci-dessus visés, sont rapportés par ordonnances rendues sur requête du commissaire du gouvernement par le Président du tribunal régional.

(1) *J. O.* du 11 novembre 1917, p. 9009.

### 6° Autres mesures proposées.

a) *Création d'une caisse spéciale d'avances aux propriétaires de créances sur l'Allemagne.*

Pour alléger la situation de certains exportateurs ou industriels dont les créances sur l'Allemagne étaient parfois considérables, la France eût pu s'inspirer avantageusement de l'exemple anglais.

Un comité, fondé en novembre 1914, consentait des avances sur les créances anglaises sur l'ennemi; l'avance, fournie à la suite d'une déclaration de l'intéressé et d'un rapport du directeur de sa banque, ne pouvait excéder moitié du montant de la créance; elle consistait en une traite à six mois, tirée par le commerçant, acceptée par la banque et certifiée par le comité. Les avances sollicitées et accordées en février 1915 se montaient à 892.447 livres sterling, alors qu'on avait prévu un montant de 10 à 100 millions de livres (*Cl.*, 1915, p. 748).

b) *Atténuation désirable de certaines prohibitions du décret du 27 septembre 1914.*

Par leur caractère absolu qui s'oppose aux facilités accordées par la législation allemande elle-même, les prohibitions du décret du 27 septembre ont souvent préjudicié aux intérêts français : dans certains cas en effet, il eût été possible d'éviter des déchéances ou des liquidations ruineuses en permettant aux nationaux d'effectuer en Allemagne les paiements correspondants au montant des loyers ou des primes d'assurance et aux frais de représentation en justice. Un contrôle sévère eût écarté d'ailleurs toute possibilité de fraude.

### 7° Initiatives particulières.

Les Allemands expulsés de France créèrent, dès la fin de 1914, des comités de défense destinés à mettre en mouvement

ou à seconder les efforts de l'Etat en vue d'une protection plus efficace de leurs droits ou de secourir les nationaux privés de ressources par la mise sous séquestre.

Il semble qu'en France les initiatives particulières n'aient pas suscité de formations aussi puissamment spécialisées. — Il faut toutefois signaler la constitution sous les auspices de MM. J. Siegfried, Mieg et F. de Wendel d'une « Association pour la défense des Intérêts français en Alsace-Lorraine » (*Cl.*, 1917, p. 1832).

### II. Clauses réparatrices du traité de paix.

Après avoir étudié en divers passages de cette étude certaines des dispositions du traité de paix relatives au régime des intérêts privés, il importe de s'attacher plus spécialement ici aux clauses qui statuent sur les mesures prises par l'Allemagne à l'égard des biens possédés par des sujets ennemis sur son territoire.

Dès la mise en vigueur du traité, l'Allemagne doit lever « immédiatement » toutes les mesures exceptionnelles, appliquées à ces intérêts, arrêter le cours des liquidations, rendre aux propriétaires la pleine jouissance de leurs biens, replacés sous le statut légal applicable avant l'ouverture des hostilités (a. 297 *d*, et section IV, annexe, § 1). Jusqu'à cette remise, elle devra veiller à leur conservation.

Diverses précautions sont prises pour que, sous une forme détournée, l'Allemagne ne grève pas ces biens de charges exceptionnelles : elle ne pourrait les soumettre à « aucune mesure portant atteinte à la propriété » qui ne s'appliquerait également aux droits de ses ressortissants (art. 298 *b*); l'art. 297 *j* exonère temporairement ces biens des taxes sur le capital qui seraient levées en Allemagne. Ces clauses seront d'ailleurs la source éventuelle de difficultés d'interprétation : Que faut-il entendre par « mesure portant atteinte à la propriété ? » Les taxes sur le capital sont-elles les seules charges excessives qu'on puisse redouter ?

« Seront annulés les placements effectués... avec les avoirs en numéraire des ressortissants des hautes parties contractantes...; le règlement de ces avoirs se fera sans tenir compte de ces placements ». Le mot « placement » vise surtout les souscriptions effectuées d'office en « emprunt de guerre » et qu'il est assez naturel de considérer comme non avenues. Cette annulation étant rétroactive et, en l'absence de toute disposition expresse, les sommes remises au séquestre n'étant pas assimilables aux dettes prévues en la section III du traité, il semble qu'elles ne puissent se voir bonifier d'intérêt.

A l'étude de ces dispositions qui marquent le retour à l'état normal, il importe d'ajouter celle des clauses par lesquelles l'Allemagne s'engage à réparer le préjudice causé aux propriétaires ennemis.

Si, d'une façon générale, ces clauses se rattachent aux principes posés dans les art. 231 et 232 qui rendent l'Allemagne et ses alliés responsables des dommages entraînés par la guerre, il semble que l'art. 297 *e* constitue en notre matière une source plus directe : « Les ressortissants des puissances alliées auront droit à une indemnité pour les dommages causés à leurs biens, droits ou intérêts, y compris les sociétés... dans lesquelles ils s'étaient intéressés sur le territoire allemand..., tant des mesures exceptionnelles de guerre que des mesures de disposition... »

Ainsi donc le traité divise en deux catégories les régimes appliqués par l'Allemagne aux biens ennemis situés sur son territoire, les « mesures exceptionnelles de guerre » et les « actes de disposition ».

Les premières comprennent « les mesures de toute nature... qui ont eu... pour résultat, sans affecter la propriété, d'enlever aux propriétaires la disposition de leurs biens, notamment les mesures de surveillance, d'administration forcée, de séquestre... »

« Les mesures de disposition sont celles qui ont affecté... la propriété des biens ennemis en en transférant tout ou partie à une autre personne que le propriétaire ennemi

et sans son consentement, notamment... la liquidation... »

Les premières sont maintenues, considérées comme définitives et opposables à toutes personnes (art. 297 *d*). Il s'agit en effet d'actes d'administration dont les conditions ont souvent été défectueuses, mais dont, à tout prendre, l'accomplissement s'imposait.

Toutefois la lecture de l'annexe de la section IV (§ 1) éveille le doute; elle confirme le § *d* de l'art. 297 « à condition que les dispositions de ce paragraphe ne portent pas préjudice aux droits de propriété précédemment acquis... par les ressortissants des puissances alliées... » La difficulté déjà signalée renaît. Qu'entendre par « mesure portant préjudice aux droits de propriété ». Certes tous les actes d'administration forcée lèsent ces droits; mais l'art. 297 les confirme. Faut-il distinguer entre les actes accomplis de bonne foi et les actes frauduleux? Mais quel sera le critérium? Ou bien condamne-t-on seulement les actes de disposition accomplis par les administrateurs? Mais on rentre alors dans la seconde catégorie, celle des liquidations.

Dans tous les cas, le propriétaire privé de la jouissance de son bien ou lésé par les défectuosités de la gestion présentera ses réclamations au tribunal arbitral mixte prévu en la section VI ou à l'arbitre désigné par le tribunal. « Les indemnités seront à la charge de l'Allemagne et pourront être prélevées sur les biens des ressortissants allemands... se trouvant sous le contrôle de l'État du réclamant » (Voir 1[er] partie, chapitre VII).

En ce qui concerne les actes de disposition, l'art. 297 (*a*, *d*, *e*) établit de prime abord le principe du maintien. Mais ce principe est aussitôt infirmé que posé. « Toutes les fois que le ressortissant d'une puissance alliée ou associée, propriétaire d'un bien... (liquidé) en exprimera le désir », le bien lui sera restitué s'il existe encore en nature. L'Allemagne le rendra libre de toutes charges établies après la vente et indemnisera le tiers lésé par la restitution... (art. 297 *f*).

Si celle-ci ne peut être effectuée, des accords particuliers

négociés par l'intermédiaire des puissances intéressées ou des Offices de vérification et de compensation étudiés plus loin, assureront réparation au particulier lésé, par l'attribution d' « avantages ou d'équivalents qu'il consent à accepter... »

Bien qu'on ne parle pas expressément d'indemnité en argent, il semble bien que, l'intéressé étant libre de refuser les équivalents offerts en nature, la réparation se résoudra souvent en dation d'espèces. Il semble aussi que ce soit surtout en matière de participations sociales que cette concession d'avantages en nature revêtira toute son importance.

Seuls pourront bénéficier de ces restitutions les ressortissants des puissances alliées qui, telles que la France, n'auront pas, par « mesures législatives », ordonné une liquidation générale des biens allemands avant la conclusion de l'armistice. Ces puissances devront, dans l'année qui suivra la mise en vigueur du traité, signifier à l'Allemagne les droits pour lesquels elles entendent invoquer l'application de l'art. 297 *f*.

Par ailleurs, l'Allemagne doit rendre compte de sa gestion et, à cet égard, le traité (section IV, annexe, § 13) oppose des dispositions formelles à la présomption d'irresponsabilité dont les ordonnances du Bundesrath couvraient leurs agents d'exécution : « Les contrôleurs, surveillants, administrateurs, séquestres, liquidateurs et curateurs seront, sous la garantie du gouvernement allemand, responsables de la remise immédiate au complet et de l'exactitude de leurs comptes et documents ». Cette remise s'effectuera dans le mois de l'entrée en vigueur du traité. « Des renseignements détaillés sur la gestion des administrateurs seront fournis aux intéressés ».

Un régime spécial préside au règlement des dettes entre ressortissants de puissances ennemies. A la libre initiative des parties, la section III du traité substitue l'action des « Offices de vérification et de compensation », organismes spéciaux créés par chaque puissance contractante et pourvus d'un véritable monopole.

Chaque gouvernement interdira, dès la mise en vigueur du présent traité, tous paiements, toutes recommandations ou actions en justice relatifs à ces dettes autrement que par l'intermédiaire des Offices, sous la sanction des peines prévues contre le commerce avec l'ennemi,

Mais ce monopole est moins absolu qu'il ne le paraît. Tout d'abord le régime des Offices ne s'appliquera entre l'Allemagne et chaque puissance alliée que sur la demande faite par celle-ci dans les six mois de la mise en vigueur du traité. En outre les dettes auxquelles s'étendra la compétence de l'Office sont limitativement énumérées (art. 296, 1°, 2°, 3°, 4°) : ce sont, soit les dettes exigibles avant la guerre ou devenues exigibles pendant la guerre et dues par les sujets d'une partie contractante, résidant sur le territoire de cette puissance aux ressortissants d'une puissance adverse, résidant sur le territoire de celle-ci, soit des intérêts échus ou des sommes remboursables pendant la guerre, dûs aux ressortissants d'une des puissances contractantes et provenant des valeurs émises par la nation adverse.

Si la somme exigible ne rentre pas dans une de ces catégories ou si l'Office saisi se déclare incompétent l'intéressé recouvre sa liberté d'action. Doit-il pour cela provoquer une décision de l'Office, comme paraît le supposer l'annexe de la section III (§ 18). Il ne le semble pas.

Les Offices fonctionnent à la façon des Chambres de compensation. Chaque intéressé notifie à l'Office de son pays, dans les six mois de sa création, ses créances sur l'ennemi en fournissant les renseignements et documents nécessaires. Ces déclarations sont transmises à l'Office débiteur qui fait connaître les dettes reconnues et les dettes contestées avec les motifs de cette contestation. Si la dette n'est pas reconnue, les deux organismes examinent l'affaire d'un commun accord par l'intermédiaire du représentant que chacun d'eux possède près de l'autre.

Le désaccord persiste-t-il entre eux ou entre le débiteur et le créancier? La contestation est soumise à un arbitrage

si les parties y consentent ou portée devant le tribunal arbitral mixte prévu en la section VI. Ce tribunal juge sur pièces avec audition facultative des plaideurs. La procédure est réglée en notre matière par l'annexe de la section III (§§ 17 à 22) dont les dispositions sont très claires. Il importe toutefois de signaler que les gouvernements intéressés désignent un agent chargé d'introduire les instances pour le compte de son Office, d'intervenir aux côtés des parties et de reprendre éventuellement les demandes abandonnées par elles.

Les sommes dues aux ressortissants d'une puissance par les ressortissants de l'autre sont portées au débit de l'Office du pays débiteur. La balance des opérations entre les Offices est établie tous les mois et le solde règle en numéraire par l'État débiteur dans un délai de huitaine. Le créancier est payé par l'Office de son pays.

Jusqu'ici nous avons vu fonctionner des Offices comme de simples Chambres de compensation, mais ils ont un rôle plus considérable : chacune des nations contractantes est, en effet, responsable du paiement des dettes de ses sujets, en capital et en intérêts, même si le recouvrement ne peut en être effectué pour quelque cause que ce soit (art. 296, b). Cette garantie ne s'applique pas toutefois si le débiteur était déjà avant la guerre en faillite, en déconfiture ou notoirement insolvable, ou s'il résidait dans une région occupée par l'ennemi, ou si la somme était due par une société dont les affaires ont été liquidées conformément à la législation exceptionnelle de guerre. Les dettes reconnues par des personnes ayant subi des dommages de guerre ne seront inscrites au crédit de l'Office créancier que lorsque l'indemnité qui pourrait leur être due pour ces dommages aura été payée (sect. III, annexe, § 14). Le créancier ne sera donc pas payé intégralement avant cette date, du moins pour que la portion de sa créance qui n'excède pas le chiffre de l'indemnité due pour dommages de guerre.

La garantie s'applique aux intérêts : ceux-ci seront calculés au taux de 5 0/0 par an (sauf clauses différentes du contrat

primitif) du jour de l'ouverture des hostilités ou du jour de l'échéance jusqu'au jour où la dette sera portée au crédit de l'Office créancier. Cet intérêt n'est pas bonifié aux sommes dues à titre de rémunération périodique du capital (sect. III, annexe, § 22).

Une autre disposition d'importance considérable a trait au taux du change dans lequel s'opérera la conversion; ce sera le taux d'avant guerre, calculé sur la moyenne des cours des transferts télégraphiques entre la puissance intéressée et l'Allemagne pendant le mois qui a précédé l'ouverture des hostilités (sauf clause différente du contrat). En outre les dettes seront payées dans la monnaie de la puissance alliée intéressée.

Les créances notifiées par l'Allemagne seront portées au crédit de son compte aux conditions du change d'avant-guerre. Il en sera de même pour le produit de la liquidation des entreprises allemandes qui sera crédité au même taux et bénéficiera des mêmes garanties et des mêmes bonifications d'intérêt (sect. IV, annexe, § 14). Toutefois le gouvernement allié pourra, dans les six mois de la mise en vigueur du traité (et au cas où il n'accepterait pas la section III) signifier à l'Allemagne que, pour le règlement des comptes afférents à ces liquidations de biens, les dispositions relatives à la monnaie et au taux du change seront inapplicables.

Les soldes créditeurs de l'Allemagne près des divers Offices étrangers seront retenus jusqu'au paiement intégral des sommes dues aux Alliés ou à leurs ressortissants du fait de la guerre, et la section IV (annexe, § 14) précise, qu'en ce qui concerne les créances d'Outre-Rhin, la section III ne règle que les méthodes d'imputation.

Aussi comprend-on mieux désormais les prohibitions édictées par la section III (art. 296 *a*, annexe, § 5) contre la liberté des rapports entre créanciers et débiteurs ennemis ; on peut craindre toutes les collusions, les débiteurs français s'acquittant clandestinement entre les mains des créanciers allemands au préjudice de leur pays.

Mais toutes les dispositions de l'article 296 et de son annexe tombent pour faire place à l'application du droit commun entre l'Allemagne et l'une des puissances alliées si cette dernière, dans un délai de six mois à partir de l'entrée en vigueur du traité, ne notifie à l'Allemagne son intention de les voir s'appliquer. A défaut de cette notification, demeurent donc inopérantes les clauses relatives à la garantie de l'État, à l'intervention des Offices, au taux de conversion du change au cours des intérêts, etc.; et les parties se trouvent replacées sous l'empire du droit commun. Une telle situation, acceptable peut-être pour certains pays moins désorganisés et moins atteints que le nôtre, serait désastreuse pour les Français; l'œuvre si complexe du règlement des comptes engendrés par la guerre entre les ressortissants des deux pays ne s'effectuerait que dans l'incohérence la plus désastreuse si l'action des Offices ne mettait au service des intéressés les moyens de coordination, de contrôle et au besoin d'intimidation dont pourrait encore disposer la France.

# CONCLUSION

Sacrifiant aux nécessités de l'exposition, nous avons systématiquement isolé l'étude des institutions françaises de celle des institutions allemandes. Il importe de rompre une séparation aussi artificielle par une appréciation comparative de ces régimes.

Mais ce parallèle serait d'ordre purement académique s'il ne servait de base à des considérations plus larges : après avoir différencié les deux statuts, nous ne retiendrons plus que l'identité de leurs caractères essentiels et, ce fonds commun, nous l'apprécierons à la lumière des principes généraux du droit des gens.

Cela ne suffit pas : le dernier conflit a, par ses proportions inédites, imprégné l'esprit public de tendances si profondément accusées qu'elles domineront désormais la pratique internationale. Que sera donc, dans les guerres futures, le régime de la propriété privée en territoire ennemi ?

## I

L'apparente diversité des régimes français et allemand semble déjouer tout essai de comparaison : c'est d'une part l'unité du séquestre conservatoire, vieille formation judiciaire, de l'autre la décevante multiplicité des créations nouvelles : la surveillance, l'administration forcée, la liquidation.

Mais la réalité des faits, en atténuant ces oppositions, facilite notre œuvre : la guerre se prolongeait trop pour que le séquestre français pût rester strictement conservatoire, certaines liquidations s'imposèrent dès l'origine et leur nombre s'accrut rapidement ; la pratique allemande elle-même, en dépit de la multiplicité des conceptions légales, rétablit vite l'unité : l' « administration forcée » se substitua presque partout à la « surveillance » ; quant à la liquidation, le gouvernement impérial ne lui donna pas l'extension qui annonçait la généralité des textes.

Deux institutions-types se dressent donc devant nous : le séquestre et l'administration forcée, toutes deux altérées d'une tendance progressive à la liquidation. Confrontons les.

Par son origine traditionnelle et le contrôle judiciaire qui s'attache pas à pas à son œuvre, le séquestre apparaît comme une mesure d'attente qui n'ose en rien préjuger de l'avenir.

L'Allemagne, qui possédait une institution analogue, la Curatelle pour cause d'absence ou d'éloignement, fit surgir un personnage de représailles, créé et mis au monde pour la guerre économique, « l'Administration forcée », mesure essentiellement politique, autorisée par le Chancelier, organisée et contrôlée par les États particuliers. Elle donna des pouvoirs presque absolus aux administrateurs désignés, et pour réaliser le but lointain qu'elle leur montrait, « le plus grand intérêt du pays », leur ouvrit toutes grandes les portes de l'arbitraire.

Au cours de la guerre, les deux pays ont procédé à des liquidations de biens ennemis ; mais ici encore le contraste est flagrant. La liquidation n'apparut jamais chez nous que comme une nécessité inéluctable : il fallait amputer le patrimoine de ses éléments périssables, satisfaire aux besoins de la Défense nationale ou de la collectivité, sauvegarder les droits des créanciers compromis par la rupture de l'équilibre financier de l'entreprise. L'importance de ces ventes se limita d'ailleurs à la mesure de leur utilité.

L'Allemagne, au contraire, accorda à la liquidation, érigée

en mesure de représailles, une existence indépendante : si elle ne lui donna pas l'extension que comportait la généralité des textes, elle procéda à des ventes que n'explique pas la situation de l'entreprise. Elle obéit même, en Alsace-Lorraine surtout, à des considérations purement politiques. Or la moindre rigueur semble inexcusable lorsqu'elle est inutile.

Les clauses du traité de paix prévoient, il est vrai, la liquidation générale des biens ennemis. Nous avons exposé (1re partie, chapitre VII) les principes invoqués. Quelle que soit l'opinion adoptée sur la valeur et l'opportunité de telles mesures, leur caractère contractuel les soustrait à toute contestation d'ordre juridique. Rien ne permet de les assimiler aux liquidations ordonnées par voie unilatérale au cours des hostilités.

## II

La France, l'Allemagne et presque tous les belligérants ont séquestré les biens acquis sur leur territoire et sous la garantie des lois nationales par les sujets de l'adversaire.

Les Conventions de la Haye ne réglant que les devoirs de l'occupant et chaque belligérant appréciant souverainement l'opportunité des mesures relatives au maintien de sa sécurité, aucune clause expresse ne condamne cette saisie.

Mais les lois positives du droit des gens forment un ensemble trop restreint pour contenir toutes les prohibitions nécessaires; elles n'existent d'ailleurs que comme expression conventionnellement admise de la tradition internationale et des principes généraux. Lorsqu'elles se taisent, c'est à ces autorités suprêmes qu'il importe de se soumettre : les règles exposées dans notre « Introduction » légitiment les mesures par lesquelles un belligérant s'oppose à l'enrichissement de l'adversaire, mais prescrivent toute rigueur inutile... La pratique antérieure à 1914 appréciait avec la plus extrême sévérité toute restriction aux droits de propriété privée, telles que les mesures prises en 1911 par la Turquie à l'égard des Ita-

liens, ou les intentions prêtées aux républiques transwaaliennes dans leur lutte contre l'Angleterre. Au cours des plus récents conflits, les États-Unis, l'Espagne, le Japon, l'Italie n'avaient pas restreint les droits acquis sur leur territoire par les sujets ennemis... Dans son ensemble, la coutume consacrait l'inviolabilité de la propriété privée...

La guerre qui s'achève a rompu brutalement avec les traditions nouvelles, ressuscitant les pratiques en vigueur à la fin du XVIII[e] siècle : l'internement des sujets ennemis, la saisie et souvent la dilapidation de leurs biens. Le tableau apparaît plus sombre encore lorsqu'on se tourne vers les régions envahies.

Pour apprécier équitablement cette rupture, il conviendrait de tenir compte de la violence et de la gravité inédites du conflit mondial; il conviendrait surtout, en ce qui concerne le régime de la propriété privée sur le territoire de l'adversaire, d'en lier l'étude à celles du statut personnel des sujets ennemis et des prohibitions de commercer. Entre ces trois éléments, les connexions sont trop étroites, les interdépendances trop immédiates, pour qu'on puisse les apprécier isolément : on n'interne pas toute une catégorie d'individus, on ne leur ferme pas tout commerce juridique sans déterminer le sort de leurs droits et de leurs affaires. Ces termes sont fonction l'un de l'autre : ils ne peuvent évoluer qu'ensemble.

L'analyse d'une telle solidarité dépassant le cadre de cette étude, nous nous limiterons à l'examen du statut de la propriété. La saisie générale des biens ennemis s'imposait-elle pour empêcher l'enrichissement de l'adversaire? Il ne le semble pas...

Des circonstances trop nombreuses gênaient la fraude : la surveillance étroite qui pesait, sur les bénéficiaires de permis de séjour, les soupçons qui eussent éveillé les moindres agissements des Austro-Allemands, les restrictions sévères apportées aux transactions internationales et aux exportations de capitaux, l'impossibilité presque absolue de communiquer

avec les ressortissants de l'adversaire, fût-ce même par l'intermédiaire des neutres.

On n'a d'ailleurs astreint au séquestre ni les Ottomans, ni les Bulgares, alliés de l'envahisseur, ni les Tchèques, ni les Polonais, membres de nationalités opprimées, mais ressortissants de l'ennemi. Des exemptions aussi générales ne rétablissaient-elles pas le péril qu'on se plaisait à invoquer? On l'a dit au Parlement. Et si l'on objecte qu'elles ne furent admises qu'à bon escient, on peut se demander si le danger créé par une atténuation du statut des biens allemands eût été plus considérable.

La mainmise de l'État ne se justifiait que sur certaines entreprises dont la sécurité nationale exigeait l'appréhension... Pour les autres, et surtout pour l'actif des non-commerçants, un régime analogue au « contrôle » organisé par l'Angleterre sur les maisons suspectes (Trading with enemy Act du 18 sept. 1914, art. 2) ou à la « surveillance » instituée le 4 septembre 1914 par le Bundesrath (Voir 2e partie, chap. V) suffisait largement.

Des fonctionnaires publics eussent été admis à suivre la comptabilité et les affaires des entreprises ennemies, requérir les renseignements et justifications utiles, opérer sur la caisse et les stocks toutes vérifications opportunes et interdire, en attendant la décision des autorités compétentes, les opérations douteuses.

Le séquestre se fut appliqué aux biens abandonnés, la réquisition aux entreprises dont les nécessités de la Défense nationale exigeaient l'exploitation en régie.

Telles sont dans leur forme extrême les seules restrictions qu'exigeaient les nécessités de la guerre : une atténuation s'imposait d'ailleurs pour les non-commerçants, les petits entrepreneurs ou les personnes dont l'attitude offrait toute garantie.

Le choix d'un tel régime comporte l'adoption des systèmes anglais et allemand qui ne prohibent le commerce qu'avec les personnes résidant en territoire ennemi; ce qui importe

en effet, c'est que les ressources nationales ne viennent renforcer la résistance de l'adversaire ; en exemptant du séquestre les instruments de travail, en autorisant les Austro-Allemands, bénéficiaires de permis de séjour, à poursuivre en justice le paiement de leurs créances et salaires, la pratique française reconnaît d'ailleurs qu'autoriser une personne à résider, c'est lui concéder le droit de gagner sa vie.

Il faut tirer du principe ses conséquences logiques, examiner l'opportunité d'une concession de permis de séjour et autoriser tout bénéficiaire à gérer ses affaires sous surveillance administrative... L'opinion publique ne se serait que trop activement chargée de signaler les abus.

Quant aux liquidations pratiquées en Allemagne, elles sont, au regard de la France du moins, sans raison, partant sans excuse. Il en est différemment de celles que prévoit le traité de paix (art. 297 *c*) : la vente ou la rétention des biens privés, considérés comme gages des obligations ennemies. La nécessité d'une réparation est aussi incontestable que la régularité juridique de la clause.

Mais il s'agit en bonne logique d'une confiscation pure et simple. Sans doute « l'Allemagne s'engage à indemniser ses ressortissants » (art. 397 *i*) ; mais cette disposition ne peut faire illusion sur le caractère juridique de la solution. L'Allemagne ne « s'engage » évidemment qu'envers les nations alliées ; si elle se refuse de s'exécuter, peut-on admettre une « intervention » au sens technique du mot, pour la sauvegarde des créances des propriétaires ennemis sur leur propre pays ? La chose serait à tout le moins étrange.

Si l'affectation donnée à l'actif allemand s'inspire d'un sentiment de saine justice distributive, il constitue un précédent plus inquiétant encore pour l'avenir du droit interne que pour celui du droit des gens (Voir 1re partie, chap. VII).

## III

Quel pourrait être au cours des guerres futures le sort réservé à la propriété privée acquise sur le territoire de l'ad-

versaire? A l'heure où va péniblement se relever le commerce international, la question se pose avec un intérêt trop pénétrant pour qu'on ne lui pardonne un peu, et sa présomptueuse précision, et l'hypothèse sanglante qu'elle comporte?

La Société des nations constituera, à tout le moins, un excellent organe de sélection : elle étouffera les querelles relatives à des intérêts limités et dont le dénouement belliqueux importunerait la grande majorité des États; son intervention revêtira la forme d'une épreuve d'admissibilité à la guerre... Peut-être aussi, dans un avenir assez lointain, rencontrera-t-elle certains candidats plus vigoureux qu'elle : ce seront les luttes de races et de continents, oppositions trop générales et trop contagieuses pour laisser place à un juge qui ne soit en même temps partie. Celles-là, les seules inévitables, s'inspireront des passions irrésistibles qui communiquèrent aux procédés du dernier conflit leur inutile sévérité.

Qu'on ajoute à cela la démocratisation plus large des peuples caractérisée par l'oubli partiel des traditions, le mépris systématique des droits acquis, la matérialisation des conceptions juridiques, l'impulsive tyrannie des grands mouvements populaires... et les garanties morales offertes à la propriété des étrangers apparaîtront bien fragiles.

L'action des facteurs précités, gravité et généralisation de la lutte, influence prépondérante de l'opinion publique, se marquera par une aggravation des précédents historiques; dès le début des hostilités, on procédera sans hésitations ni réserves à la saisie intégrale des biens; puis, croyant « jeter l'irréparable économique » entre l'ennemi et soi, on multipliera les liquidations, on éliminera les participations étrangères. Les pouvoirs publics resteront désarmés devant les manifestations et pillages populaires. Aussi toute menace de conflit s'annoncera-t-elle désormais par une multiplication des ventes volontaires.

Nous n'en déplorons que davantage l'absence de toute garantie formelle : aux termes de l'interprétation anglo-saxonne qui

est la plus rationnelle, les clauses protectrices des conventions de la Haye ne couvrent que la propriété sise en zone d'occupation. Il faut combler cette lacune en limitant par des dispositions précises et détaillées les droits de chaque belligérant sur les biens acquis chez lui par des sujets ennemis. L'accord ne s'établira d'ailleurs que difficilement, non pas tant en raison des haines allumées par la dernière guerre que de l'irréductible complexité de la question. On ne peut, nous l'avons vu, la solutionner avec la précision suffisante que si on détermine en même temps les règles applicables à la personne des résidents ennemis et à leur statut juridique.

Le commerce international en sera-t-il réduit à n'entreprendre que des opérations à court terme, à exiger des gages matériels des correspondants étrangers, à couvrir près d'entreprises d'assurances publiques ou privées les dangers courus par ses capitaux et ses marchandises, à solliciter les subventions des Etats intéressés ?

Ses aspirations s'accommodant mal de telles précautions, il acceptera le risque... en le calculant; et cette prévision doublera toutes ses opérations à longue échéance d'un élément spéculatif plus ou moins accusé selon la nature, l'importance ou la durée des positions prises à l'étranger... et la vigueur de l'optimisme qui anime les hommes d'action.

Vu :
Nancy, le 27 juillet 1919.

*Le Président de la Thèse,*
A. Chrétien.

*Le Doyen de la Faculté de droit.*
F. Gény.

Vu et permis d'imprimer :
Nancy, le 8 octobre 1919.

*Le Recteur de l'Académie,*
Ch. Adam,
Membre de l'Institut.

# TABLE DES MATIÈRES

## PREMIÈRE PARTIE

### LES INSTITUTIONS FRANÇAISES


Pages.

BIBLIOGRAPHIE..... 1

CHAPITRE I. — **Légitimité du séquestre; ses premières applications, ses origines**..... 3

CHAPITRE II. — **Personnes aux biens desquelles s'applique le séquestre. Biens susceptibles de séquestre**.. 17

CHAPITRE III. — **Les procédés employés par les Austro-Allemands pour se dérober à l'application du séquestre. Les moyens d'information**..... ... 30

CHAPITRE IV. — **La nomination des séquestres**..... 36

CHAPITRE V. — **La mission des administrateurs séquestres**.... 44

**Le séquestre en Alsace-Lorraine depuis l'armistice**..... 82

CHAPITRE VI. — **Appréciation générale de l'œuvre des séquestres**..... 84


## DEUXIÈME PARTIE

### LES INSTITUTIONS ALLEMANDES


BIBLIOGRAPHIE..... 101

CHAPITRE I. — **Importance des intérêts français en Allemagne**..... 103

CHAPITRE II. — **Caractères généraux du statut allemand des biens et droits patrimoniaux ennemis**..... 107

Pages

CHAPITRE III. — **Examen d'ensemble des mesures relatives au statut juridique des sujets ennemis** ..... 113

CHAPITRE IV. — **La déclaration des biens ennemis**..... 122

CHAPITRE V. — **La surveillance des entreprises ennemies**..... 126

CHAPITRE VI. — **L'administration forcée**..... 134

CHAPITRE VII. — **La liquidation des entreprises ennemies**..... 151

**Le Commissaire impérial de la propriété ennemie**..... 161

CHAPITRE VIII. — **Protection des intérêts français en Allemagne.** 166

CONCLUSION ..... 181

BAR-LE-DUC. — IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE